

Tóth Norbert

A KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIA ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis

Tóth Norbert

A KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIA ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis

Nemzetpolitikai Könyvek 2.
Sorozatszerkesztő: Kántor Zoltán

NPKI || NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

Nemzetpolitikai Kutatóintézet
L'Harmattan
Budapest, 2014

Szerkesztette: Fedinec Csilla / MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Lektorálta: Vizi Balázs / MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A könyv megjelenését támogatta:

NPKI || NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET



© Tóth Norbert
© Nemzetpolitikai Kutatóintézet
© L'Harmattan Kiadó

L'Harmattan

„A területi autonómia esélyei” címet viselő könyvfejezet részben az OTKA K105432 számú projektje segítségével készült.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás előzetes írásbeli hozzájáruláshoz van kötve.

A kiadásért felel: a Nemzetpolitikai Kutatóintézet igazgatója

ISBN 978-963-236-868-9

ISSN 2063-7322

Borítóterv: Somodi András
Nyomtatás: Robinco Kft.
Felelős vezető: Kecskeméthy Péter

TARTALOM

| | |
|---|-----|
| GONDOLATOK AZ AUTONÓMIÁRÓL (KÁNTOR ZOLTÁN) | 9 |
| ELŐSZÓ | 11 |
| ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI KERETEK | 13 |
| KISEBBSÉG ÉS AUTONÓMIA | 17 |
| 1. <i>Az autonómia fogalmának meghatározása etimológiai eszközökkel</i> | 20 |
| 2. <i>Az autonómia fogalma a szakirodalomban</i> | 22 |
| 3. <i>A föderalizmus viszonya a területi autonómiához</i> | 30 |
| A KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIA KÉRDÉSE A NEMZETKÖZI JOGBAN | 33 |
| 1. <i>Területi autonómia a hard nemzetközi jogban</i> | 35 |
| 2. <i>Területi autonómia a regionális nemzetközi jogi rezsimekben</i> | 47 |
| a. Európa | 47 |
| b. Afrika | 52 |
| c. Amerika | 54 |
| 3. <i>Bilaterális megoldásokkal biztosított területi autonómia</i> | 55 |
| a. Az Åland-szigetek | 61 |
| b. Dél-Tirol | 65 |
| 4. <i>Területi autonómia a nemzetközi soft law dokumentumokban</i> | 68 |
| a. ENSZ | 68 |
| b. Európa Tanács | 72 |
| c. EBESZ | 81 |
| d. regionális és szubregionális szint | 83 |
| 5. <i>Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban</i> | 85 |
| a. Feröer-szigetek | 87 |
| b. Grönland | 89 |
| c. Åland-szigetek | 90 |
| d. Katalónia | 93 |
| e. Tatárföld | 97 |
| f. Québec | 98 |
| g. Csatorna-szigetek | 100 |

| | |
|---|-----|
| A KISEBBSÉGEN BELÜLI KISEBBSÉGEK KÉRDÉSE KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIÁK ESETÉBEN | 101 |
| 1. <i>Lehetséges nemzetközi jogi vonatkozások</i> | 102 |
| 2. <i>A „fordított kisebbségek” helyzete a nemzetközi jogban</i> | 103 |
| 3. <i>A „kétszeres” vagy „többszörös” kisebbségek helyzete</i> | 109 |
| 4. <i>Az „új” kisebbségek, vagy bevándorlók helyzete az autonóm területeken</i> | 110 |
| 5. <i>Az ún. őslakos népek</i> | 111 |
| 6. <i>A regionális nemzetközi jogi rezsimek gyakorlata</i> | 112 |
| 7. <i>Percepció a belső jogban</i> | 119 |
| a. <i>A finn példa</i> | 120 |
| b. <i>A kanadai szabályozás</i> | 126 |
| c. <i>Az olaszországi autonóm régiók</i> | 134 |
| d. <i>A spanyolországi autonóm közösségek</i> | 138 |
| e. <i>Dánia autonóm területei</i> | 141 |
| f. <i>Moldávia esete</i> | 143 |
| g. <i>A brit devolúciók és a brit koronabirtokok</i> | 144 |
| A TERÜLETI AUTONÓMIA ESÉLYEI | 147 |
| BIBLIOGRÁFIA | 163 |

Kisfiámnak, Feleségemnek és Szüleimnek

GONDOLATOK AZ AUTONÓMIÁRÓL

Az autonómia kérdésének aktualitását a Kárpát-medencében kevésbé kell hangsúlyozni, de ez a megállapítás Európa más térségeire is igaz. Alapvető különbség ugyanakkor, hogy míg régióinkban autonómia-törekvésekről, addig a kontinens más szegleteiben – a szélrózsza szinte bármely irányát vesszük is alapul – meglévő és működő autonómiákról, illetve azok továbbfejlesztésének igényéről hallhatunk. Az autonómia az ember szabadságvágyából táplálkozik, amennyiben az emberek többsége saját boldogulása és boldogsága érdekében élete alakításában a külső befolyást minimálisra szeretné csökkenteni, mert végső soron a szabad ember önállóan is el tudja dönteni, hogy mi a jó neki.

A Kárpát-medence autonómatörekvései mögötti okok sokasága közül kiemelhető a külhoni magyar közösségek szabadságvágya, ami ugyanakkor nem párosul szeparatizmusmal. Az autonómia nélkül biztosítja a szabadságot és a demokráciát, s ezzel együtt a megmaradás és fejlődés lehetőségét egy közösség számára, hogy nem veszélyezteti mások szabadságát. Ráadásul az ilyen megoldások nemcsak a közvetlenül érintett emberek életére vannak jótékony hatással, hanem kiérlelt, megfontolt és megalapozott stratégiával akár kedvezően befolyásolhatják az államközi kapcsolatokat is.

Kijelenthető, hogy az autonóm keretek kialakítása és autonóm terület létesítése egyszerre minősül korszerű biztonságpolitikai megoldásnak és szolgálja az emberi jogok ügyét. Magyarul: az autonómia modern és minden szempontból európai eszköze a kisebbségek védelmének. Ha a kisebbségek jogokat, autonómiát kapnak, akkor kevésbé radikálisan fogalmazzák meg törekvéseiket, és kisebb az esélye annak is, hogy esetleg radikális lépéseket tegyenek. Ahol jelentős számú kisebbség él, ott párhuzamos nemzetépítés folyik, melynek során az anyaország természetes módon támogatja a külhoni társadalmak erősödését.

Manapság, amikor öröndetesen sokat hallhatunk az autonómiáról, gyakran nehéz eldönteni, hogy kinek van igaza egy-egy kérdés kapcsán. Tóth Norbert könyve, amely a területi autonómia kérdéskörét járja körül, mégpedig alapvetően a nemzetközi jog és az összehasonlító jog nézőpontjából, segítséget nyújthat a gondolkodáshoz és a cselekvéshez egyaránt, illeszkedve a jelenkori magyar nemzetstratégia azon elképzeléséhez, melynek keretében a külhoni közösségek reprodukciója szempontjából az autonómiát tekinti a legfontosabb elérendő célnak.

Kántor Zoltán

ELŐSZÓ

Összességében mintegy hétvényi kutatómunka termékét tartja kezében a tisztelt Olvasó. A 2004-es év végén kezdtem el a területi autonómia ügyével foglalkozni a Pécsi Tudományegyetem doktoranduszaként. 2007-ben volt szerencsém az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetében, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen folytatni a kutatást. Az elkészült disszertációt 2012-ben védtem meg és a területi autonómiára vonatkozó kutatómunkámat a Nemzetpolitikai Kutatóintézetben fejeztem be. Az ennek során elkészült kéziratot ezután több hónapos munkával sikerült könyvvé formálni. A célom végig az volt, hogy közép-európai, illetve magyar szemüvegen keresztül és alapvetően a jogtudomány eszközeivel mutassam be és hozzam közelebb az érdeklődőkhöz a területi autonómia világát. Fontos célkitűzésem volt továbbá, hogy ennek érdekében lehetőség szerint annyi autonóm területet vizsgáljak meg személyesen, vagyis testközelből, amennyit csak a lehetőségeim megengednek.

Először az Åland-szigetekre látogattam el a finn állam ösztöndíjának segítségével, hogy megkezdjem a területi autonómia varázslatos világának felfedezését, és a könyvtári és levéltári magányból kiszakadva valódi tapasztalatokat szerezzek egy olyan kérdésről, amelynek térségünkben jelene nincs, jövője azonban lehet.

A vonatkozó magyar nyelvű szakirodalom jelentős részének felderítését és rendszerezését követően pályáztam meg 2006-ban a finn Nemzetközi Mobilitási Központ (CIMO) kutatói ösztöndíját és a pozitív döntésnek köszönhetően tanulmányozhattam három hónapon keresztül az ålandi autonómiát a turkui svéd oktatási nyelvű egyetem, az Åbo Akademi szervezeti keretein belül működő Emberi Jogi Intézetnél. A földrajzi közelségnek köszönhetően több alkalommal is elutaztam Ålandra, ahol vizsgálhattam az autonómia hétköznapi működését és értékes beszélgetéseket folytathattam az ålandi parlament akkori főtítkárával, Lars Ingmar Johanssonnal és Ville Walvéval, a Svéd Néppárt európai parlamenti képviselőjének asszisztensével, majd később ålandi parlamenti képviselővel. Az Åbo Akademi légköre és a kutatómunkához rendelkezésre álló feltételek minden előzetes várakozásomat felülmúlták. Kivétel nélkül mindenki rendkívül nyitottan, segítőkészen, és ami a legfontosabb, partnerként állt hozzám. Finnországba érkezve, az Åbo Akademi – az első szabad magyarországi választások idején EBEÉ választási megfigyelőként hazánkban tevékenykedő – professzora, a nemzetközileg is elismert Markku Suksi lett a segítóm, akinek személy szerint rengeteget köszönhetek. Markku ötletei és tanácsai nagyon komoly ösztönzést és segítséget jelentettek a kint töltött időszak alatt. Szintén az ő segítségével kapcsolódhattam be – még ha csak külső megfigyelőként is – az általa létrehozott „Autonómatípusok” elnevezésű munkacsoport tevékenységébe, ahol lehetőségem volt arra, hogy a témakör kanadai, amerikai és ázsiai művelőivel is megismerkedjek. Markku mellett értékes beszélgetéseket folytathattam még a szintén az åbo-i Emberi Jogi Intézetnél dolgozó Kristian Myntti professzorral, és felkerestem a dél-nyugat finnországi

város másik egyetemének, a finn oktatási nyelvű Turkui Egyetem nagyhírű nemzetközi jogász professzorát, Lauri Hannikaint is. Az Åbóban eltöltött hónapok kutatásainak eredményeit jórészt a Suksival és Hannikainennel eltöltött szakmai beszélgetések, illetve az egyetem rendkívül gazdag és színvonalas könyvtára alapozták meg.

Miután hazatértem Finnországból, igyekeztem magyar nyelven is publikálni az ott megszerzett ismereteket, majd újabb „terepmunkát” terveztem. A helyi egyetem forrásainak segítségével kutathattam három alkalommal is a Dánia autonóm területeként működő Feröer-szigeteken. Feröeren elsősorban a feröeri-dán viszony, a helyi pártrendszer és az autonóm entitás „külső kapcsolatai” álltak kutatásaim középpontjában.

A feröeri kutatóutakkal szinte párhuzamosan, 2008-ban nyílt lehetőségem arra, hogy a szintén Dániához tartozó Grönlandra látogassak, amelynek apropóját a Nemzetközi Sarkvidéki Év eseménysorozatai jelentették. Grönlandon remek lehetőségem adódott arra is, hogy közelről vizsgáljak meg egy olyan autonóm területet, amelynek többségi népességét nemzetközi jogi értelemben ún. őslakos népek alkotják.

Ehelyütt szeretném megköszönni Bárdi Nándor, Bindorffer Györgyi, Bódi Stefánia, Bruhács János, Csapó Zsuzsanna, Dobos Balázs, Eiler Ferenc, Fedinec Csilla, Horváth Zsuzsanna, Ilyés Zoltán, Kántor Zoltán, Kecskés Gábor, Komanovics Adrienne, Kovács Péter, Majtényi Balázs, Mohay Ágoston, Pap András László, Pákozdi Csaba, Pánovics Attila, Sulyok Gábor, Szalayné Sándor Erzsébet, Szappanyos Melinda, Szarka László és Vizi Balázs kutatómunkámhoz, illetve majdani könyvemhez nyújtott segítségét.

Legvégül meg kell köszönnöm családom segítségét és kitartását is. Köszönöm feleségemnek és szüleimnek, hogy éveken át hajlandók voltak végtelen türelemmel kerülgetni a lakásban felhalmozott papírkupacokat.

ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI KERETEK

A kisebbségi területi autonómia által a nemzetközi jogban felvetett legfontosabb kérdések csak úgy vizsgálhatók, ha tisztázzuk a témához közvetlenül kapcsolódó fogalmakat. Ilyenek minősül többek között az autonómia és a kisebbség definiálása, az autonómia és az önkormányzat fogalmak egymáshoz való viszonyának meghatározása, a területi autonómia elhatárolása más autonómiaformáktól, valamint a föderalizmus és az autonómia közötti határvonal világos meghúzése. Miután a területi autonómia és a kisebbség fogalmait sikerült meghatározni, elhárulhat az akadály a konkrét vizsgálati tárgy, vagyis a kisebbségi területi autonómia definiálása és az általa a nemzetközi jog terepén felvetett legfontosabb kérdések analízise elől. Szükséges leszögezni, hogy a szóban forgó jelenségek fogalmának meghatározása az adott elemzéshez szükséges munkadefiníciókat jelent, melyeken túl más fogalom-meghatározások és koncepciók is érvényesek lehetnek.

A jogtudományban széleskörűen használatos módszerek közül az összehasonlító és a történeti módszer alkalmazása indokolt. Egyrészt a jogösszehasonlítás elkerülhetetlennek látszik majdnem minden jelentősebb jogtudományi vizsgálat során. A kisebbségi területi autonómia a mai napig nem vált a többség-kisebbség viszony, vagy konfliktus menedzselésének általánosan bevett eszközévé, annak ellenére, hogy mind több országban alkalmazzák eredményesen. Elvi élel megállapítható, hogy jóval több olyan helyzet létezik ma a világban, ahol a kisebbségi területi autonómia létrehozásának objektív¹ és szubjektív² feltételei fennállnak, mint amennyi autonóm entitás működik az egyes államokban. Összehasonlító módszerrel az alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíció hatálya alá sorolható megoldások döntő többségének „belső joga” – értve alatta minimális követelményként az autonómia egyfajta alkotmányának³ tekinthető státútumot – összemérhetővé válik egymással és ez értékes információt szolgáltat az egyébként nyilvánvalóan sok szempontból különböző autonóm entitások közös jellemvonásait illetően. Az összehasonlító metódus adott esetben kiegészítő eszköz: folyamatában kerülnek kibontásra a vizsgált kérdések, azonban döntően mégis a hatályos jogszabályok képezik a véleményalkotás alapját.

Fontos megállapítani, hogy a kisebbségi területi autonómiák működtetői az államokkal összehasonlítva komolyabb erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy magukat a világgal megismertessék. Ennél fogva az autonómia-státútumok és a relevanciával rendelkező jogszabályok csaknem kivétel nélkül elérhetőek valamely világnyelven is. Az

¹ Vö. többek között az ún. Gross-jelentés megállapításaival.

² Vö. a kurrens autonómia-törekvésekkel.

³ Érdekes lehet ezzel kapcsolatban megemlíteni, hogy Tibád Antal szerint például a kortárs 19. századi magyarországi román autonómia-törekvések „területi sőt faji alkotmány” elfogadtatására irányultak. Tibád Antal: *A román kérdés és a magyar nemzetiségi politika*. Grill Károly Könyvkereskedése, Budapest, 1894. 10.

összehasonlító módszer nélkülözhetetlen az államra, vagy annak alkotóelemeire irányuló minden társadalomtudományi vizsgálat esetében, ugyanis ahogyan a neves amerikai politológus, Seymour Martin Lipset egykoron megállapította: „Aki csupán egyetlen államot ismer, az valójában nem ismeri az államot.”⁴ A jogösszehasonlításból logikusan és automatikusan következik, hogy ebben az esetben az induktív logikai megközelítés vezethet eredményre, azaz az egyes megoldások elemzésével próbálunk következtetni az általánosra. A nemzetközi jog tudományában emellett természetesen helye van a jogszabályok értelmezésének is.

A néhány empirikus vizsgálatot is magában foglaló kutatás során kezdett el körvonalazódni az a néhány, a nemzetközi jog és a kisebbségi területi autonómia egymáshoz való viszonyában jelenleg beazonosítható terület, ahol az előbbinek különleges szerep és lehetőség jut. A „területi autonómia” jelentős változásokon, fejlődésen ment keresztül az elmúlt századok során. Ezért mára már nem meglepő, hogy az alapvetően egy politikai közösség belső életére és az autonóm hatalom kontra államhatalom viszonyára koncentrálnak az autonómia és az autonóm hatóságok tevékenysége nem kizárólag belső, hanem annak külső dimenziójában is értékelhető a nemzetközi jog segítségével. A belső dimenzióban az emberi – azon belül különösen a kisebbségi – jogok érvényesülését illetően, míg a külső dimenzióban az autonómia által folytatott nemzetközi kapcsolatok során merül fel a nemzetközi jog érintettsége.

Az autonómia és a területi autonómia fogalmának meghatározását célzó vonatkozó nemzetközi jogi szakirodalomban fellelhető legjellemzőbb kísérletek ismertetésén túl egy – talán nem alapvető fontosságú, de – mindenképpen érdekes problémát is meg kell vizsgálni, nevezetesen a szóhasználat kérdését. A legtöbb nyelvben – az európai nyelvekben bizonyosan – meghonosodott az autonómia kifejezés, de ezzel párhuzamosan más műszavak is kialakultak, amelyek többé-kevésbé az autonómia szó által takart jelenségre vagy jelenségekre utalnak. Így említhető például az „önigazgatás” (self-administration/auto-administration), az „ön szabályozás” (self-rule vagy home-rule), vagy az „önirányítás” (self-management/autogestion), esetleg az „önrendelkezés” (self-determination, autodetermination).

Az elemzésben központi kérdés az autonómia kapcsán leggyakrabban használt „önkormányzat” terminus, illetve annak az autonómia kifejezéshez való viszonya, míg az önrendelkezés (és különösen az ahhoz való jog) és az autonómia viszonya ennél kisebb szerepet kap. Mindenekelőtt arra kell választ adni, hogy alkalmazható-e praktikusán a két kifejezés szinonimaszerűen a nemzetközi jog világában? A válaszhoz elsődlegesen azokat a nemzetközi jogi normákat – lehetőség szerint a hiteles nyelvek mindegyikét alapul véve – kell megvizsgálni, amelyek a bemutatott jelenségre (ti. az autonómiára) valamilyen – akár átértelmezés – módon vonatkoztathatók.

A Helyi Önkormányzatok 1985. évi Európai Kartáját, mint valamennyi európai tanácsai nemzetközi szerződést, a szervezet két hivatalos nyelvén, vagyis angolul és franciául hite-

⁴Idézi: Fukuyama, Francis: *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, New York, 2011. 20.

lesítették. Szembeötlő, hogy a kihirdető magyar jogszabály⁵ – valószínűleg a magyar nyelv sajátosságaira figyelemmel – többes számba rakta a hiteles nyelvekben egyes számban szereplő „önkormányzat” kifejezést, valamint hogy a Karta fordítói feltehetően az angol nyelvű változatot vehették elsődlegesen alapul, ugyanis míg a francia az „autonomie”, addig az angol szöveg a „self-government” kifejezést használja. Ugyanígy járt el az Európa Tanács a végül hatályba nem léptetett „1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartája” esetében is, amelynek nem hivatalos magyar fordításai között már esetenként – jellemzően határon túli magyar nyelvi környezetben – felbukkan az autonómia kifejezés is.⁶

Természetesen más magyarázatok is elképzelhetők a magyar nyelvű szóhasználatot illetően. Így mindenekelőtt a magyar jogszabályokat elemezve adódik a következtetés, hogy az autonómia kifejezés helyett a magyar jogalkotó inkább az „önkormányzat” terminust preferálja, noha a magyar nyelv és jogi szaknyelv mindkettőt ismeri. A magyar jogszabályok „önkormányzatot” előnyben részesítő szóhasználatát miatti véleményem szerint elsődlegesen a magyar jogot az elmúlt évszázadokban ért jelentős osztrák/germán hatás okolható.

Ha a germán nyelvcsaládhoz tartozó jogi szaknyelveket alaposabban megvizsgáljuk, azt találjuk, hogy bár mindkét kifejezést (ti. „autonómia” és „önkormányzat”) ismeri valamennyi nyelv, jogszabályi környezetben majdnem kizárólagosan az „önkormányzat” terminus technicust alkalmaznak. Így az Åland-szigetek autonómiáját megállapító finn törvény svéd nyelvű változata⁷ például az önkormányzatot jelentő „självstyrelse” kifejezést alkalmazza, noha az adott nyelvben létezik az „autonomie” terminus is. Hasonlóképpen jár el a Grönland autonómiáját szabályozó 2009-ben jelentősen módosult dán törvény is, amely ebben a vonatkozásban már a „selvstyre”, vagyis önkormányzat kifejezéssel él, míg korábban Feröer jelenlegi státuszához hasonlóan a magyarra nehezen átültethető és angolul általában „home rule”-nak, vagyis megközelítőleg „ön-szabályozó”-nak fordítható „hjemmestyre” terminust alkalmazta, jöllehet a dán nyelv is ismeri az „autonomi” kifejezést. A germán nyelvcsaládhoz tartozó régiók nagy kivétele ebben a tekintetben Dél-Tirol, ahol a Trentino-Dél-Tirol autonóm régió és Dél-Tirol autonóm tartomány jogállását szabályozó „különstatútum”⁸ következetesen autonómiáról beszél: „autonomie”, illetve az olasz változatban „autonomia”.⁹

Az újlatin nyelvekben ezzel szemben az autonómia kifejezés dominanciája állapítható meg a kisebbségi területi autonómiák esetében. Igaz ez a megállapítás a spanyol autonóm közösségekre éppúgy, mint az olaszországi autonóm területekre és a kisebbségi jelleget

⁵ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

⁶ Lásd például a Csapó József-féle székelyföldi autonómia-státútum tervezetének preambulumát (*Magyar Kisebbség*, IX. évf. 2004. 1–2. szám. 263.) vagy a Bócsa János-féle dél-felvidéki autonómia státútuma tervezetének preambulumát. <http://www.shp.hu/hpc/web.php?a=commorakozigaz&co=1149152583> (2013. augusztus 28.) Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bakk Miklós-féle és a székelyföldi autonómiát megalapozni kívánó „Kerettörvény a régiókról” nevű törvénytervezet az „önkormányzat” kifejezést alkalmazza ebben a kontextusban (*Magyar Kisebbség*, IX. évf. 2004. 1–2. szám. 236–246.).

⁷ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144> (2013. augusztus 28.)

⁸ „Sonderstatut” és „Statuto speciale”.

⁹ http://www.regione.taa.it/normativa/statuto_speciale.pdf (2013. augusztus 28.)

nélkülöző portugál autonóm szigetekre is. Érdekesség, hogy a francia jog még az önkormányzat kifejezést is igyekszik kerülni olyan esetekben, amikor valamilyen kisebbségi színezete lehet a regionális önkormányzatnak. Ilyenkor általában a „területi közösség” terminussal élnek a francia jogszabályok. Az angol és a francia szaknyelv közötti említett „disszonancia” egyébként az ENSZ Alapokmányában is tetten érhető, ugyanis míg az „önkormányzattal nem rendelkező területek” esetében az angol változat „non-self-governing territories”-ről, addig a francia verzió „territoires non autonomes”-ről tesz említést. Ezzel kapcsolatban érdekes lehet megjegyezni, hogy az Alapokmány orosz hiteles szövege „önkormányzattal nem rendelkező területekről”, a spanyol pedig a franciával megegyező módon „autonómiával nem rendelkező területekről” beszél.

A két kifejezés alkalmazása vonatkozásában mélyebb és alaposabb elemzés nélkül is levonhatók következtetések. A legtöbb jogi szaknyelv jelenleg szinonimaszerűen használja a két terminus technicust, abban a kérdésben pedig, hogy melyiket preferálja az adott nyelv, elsődlegesen a jogi-kulturális tradícióknak van szerepe. Annak ellenére van ez így, hogy pusztán etimológiailag szemlélve a kérdést, inkább azt mondhatnánk, hogy az „autonómia” eredetileg valószínűleg legalább részben az „önkormányzathoz” képest különböző eseteket is jelölt. Igaza van Győri Szabó Róbertnek, amikor azt írja, hogy „az autonómia sokkal szélesebb körű jogositványokat feltételez, mint az önkormányzat”.¹⁰ Itt mindenekelőtt arra kell utalni – ahogyan az autonómia kifejezés etimológiai szempontú elemzésénél fentebb láthattuk –, hogy az autonómia eredetileg kizárólag saját szabályok alkotására vonatkozó felhatalmazást jelentett, emiatt beszélnek, beszéltek például az állam¹¹ vagy az államhatalom autonómiájáról is.¹² Ezenkívül úgy tűnik, hogy a vonatkozó nemzetközi kisebbségi jogi tárgyú szakirodalom, valamint az ún. közbeszéd is valamivel gyakrabban él az autonómia, mint az önkormányzat kifejezéssel az ilyen esetekben. Mindezen megfontolások alapján az „autonómia” előnyben részesítése indokolt, azonban alkalomszerűen nem kizárva egyéb fogalmakat.

¹⁰ Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 60.

¹¹ Kant, Immanuel: *Az örök béke*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1985. 89.

¹² Faluhelyi Ferenc: *Államközi jog*. I. Államközi alkotmányjog és jogtan. Dr. Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs, 1936. 138–142.

KISEBBSÉG ÉS AUTONÓMIA

Valószínűleg nem tévedek nagyot, ha úgy vélem, a kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló legkülönbébb diszciplínák képviselői által a fogalmi meghatározásokra vonatkozó problematikát tárgyaló munkákkal, dolgozatokkal és más tudományos igénnyel írt tanulmányokkal könyvtárakat lehetne megtölteni, lévén a szóban forgó problémakör a szakma művelői egyik kedvelt és központi érdeklődésre számot tartó területének minősül. Emiatt el kívánok tekinteni a vonatkozó szakirodalom eredményeinek akár vázaltszerű vagy exemplifikatív ismertetésétől.

Másfelől nem tartom elengedhetetlenül szükségesnek sem a fentebb említett bemutató jellegű tevékenységet, sem pedig egy önálló kisebbségdefiníció alkotását. Az utóbbi oka az, hogy noha, amint az közismert, a nemzetközi jog jelenleg nem rendelkezik kötelező érvényű kisebbségdefinícióval, ennek hiánya miatt nem az ilyen fogalom-meghatározás megalkotását célzó szakmai kísérletek okolhatók, ennek ugyanis elsősorban politikai okai vannak. De például az Emberi Jogok Európai Bírósága álláspontja szerint egy ilyen definíciót eleve nagyon nehéz lenne alkotni.¹³ Álláspontom szerint találhatóunk olyan kisebbségdefiníciót a vonatkozó és nemzetközi jogi norma alkotását célzó kísérletek „melléktermékeként” keletkezett előkészítő dokumentumokban és javaslatokban, amelyek tulajdonképpen komolyabb kritikák nélkül alkalmazhatók a könyv keretei között. Nem céлом a „kisebbség” terminus technicus mibenlétének tisztázása, pontosabban nem a „kisebbség” fogalmának a meghatározása a cél. Egyetértek ugyanis Kovács Péterrel abban, hogy „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készülni lassítani”.¹⁴ Magam, céljaim eléréséhez megfelelőnek gondolom Francesco Capotorti közismert meghatározását és ezt veszem alapul. Ennek értelmében: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási, vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”¹⁵

E tradicionális felfogásának mondható definíció mellett több érv is felhozható. Egyfelől széles körben ismert meghatározásról van szó. Másrészt az idézett meghatározás mellett szól az is, hogy például az Európa Tanács „1201. (1993) számú ajánlásában” lévő

¹³ Case of Gorzelik and Others v. Poland (Application No. 44158/98) Judgement of the European Court of Human Rights. P. 67. A kisebbség fogalma meghatározásának nehézségeiről lásd például: Vizi, Balázs: Protection without Definition – notes on the Concept of „minority rights” in Europe. *Minority Studies*. No. 15. 2013. 7–24.

¹⁴ Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 36.

¹⁵ Idézi: Kovács Péter (1996): uo.

definícióval ellentétben egyetemes igénnyel született egy univerzális nemzetközi szervezet berkein belül folytatott munka eredményeképpen, munkám vizsgálati fókuszja pedig nem kizárólag egy meghatározott földrész földrajzi területén működő autonóm entitásokra terjed ki, hanem – a lehetőségekhez mérten – a glóbusz egészére kíván koncentrálni. Természetesen a fentiek mellett a kisebbségi csoporthoz tartozónak tartom – amennyiben egyúttal a Capotorti-konceptió hatálya alá is vonhatók – a nemzetközi jogban csak őslakos népekként aposztrofált csoportokat is. Ezzel kapcsolatosan a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet „169. számú, az őslakos népek jogairól szóló – igaz, nem túl széles körben ratifikált¹⁶ – egyezményének” 1. cikkét veszem alapul, amely szerint az egyezmény vonatkozik: „[a] független országokban élő törzsi népekre, melyeket társadalmi, kulturális és gazdasági körülményeik megkülönböztetnek a nemzeti közösség más részeitől, s melyeknek státuszát egészében vagy részben saját szokásaik vagy hagyományaik, avagy speciális törvények és szabályozások határozzák meg”, illetve: „a független országokban élő olyan népekre, melyek őshonosnak tekintendők azon lakosságtól való leszármazásuk okán, mely a hódítás, a gyarmatosítás vagy a jelen állam határai megállapításának idején népesítette be az országot vagy azt a földrajzi területet, melyhez az ország tartozik, és melyek jogi státuszra való tekintet nélkül őrzik a társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai intézményeik némelyikét, avagy mindegyikét.”¹⁷ Érdemes megemlíteni, hogy az őslakos népekre vonatkozó jogfejlődés legfrissebb fejleményének tekinthető 2007. évi ENSZ Nyilatkozat nem tartalmaz őslakos-definíciót. Ennek oka, hogy az egyes országok ebben a kérdésben végtelenül megosztottak.¹⁸

A fentebb elmondottak alapján leszűrtek segítségével meg kell határozni a kisebbségi területi autonómia-definíciót is. Először is lényegesnek tartom, hogy egyetlen szóban forgó entitás sem rendelkezik teljes állami szuverenitással, vagyis valamilyen független államként elismert politikai-jogi egység területéhez tartozik. Másrészről jelen elemzés tárgyát és célját illetően nincs jelentősége, hogy az adott terület milyen geográfiai jellemzőkkel bír, azaz hogy sziget, félsziget, esetleg szárazföld, továbbá, hogy milyen távolságra van az állam fővárosától vagy központi területeitől.¹⁹ Ezzel összefüggésben kizárólag annak van relevanciája, hogy az autonóm régió egyértelmű és világos belső politikai-közigazgatási határokkal különüljön el az állam többi részétől.

Lényeges ugyanakkor, hogy az érintett terület teljes lakosságát, vagyis az autonómia alanyát, illetve azok választott képviselőit a jogforrási hierarchiában az állami törvényekkel azonos szintű jogszabály (törvény) alkotásának joga illesse meg. Ilyen esetekben az állam jogrendje többdimenzióssá válik, amennyiben az autonóm entitás bizonyos törvényalkotási tárgykörökben saját, az állami szabályozástól tartalmilag eltérő törvények

¹⁶ A 2013. november 1-jei állapot szerint mindössze 22 ország erősítette meg.

¹⁷ Császár Ivett fordítása. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 80.

¹⁸ <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm> (2013. november 9.)

¹⁹ A szigetautonómiák (és szigetországok) kialakulásának egyszerű geográfiai okait érintően érdekes adalék a 18. századból Montesquieu megállapítása: „[A] szigetlakó népek jobban ragaszkodnak a szabadsághoz, mint a szárazföld népei. [...] A hódítókat megállítja a tenger, a szigetlakók nem kerülnek bele a hódításokba, és könnyebben megőrzik saját törvényeiket.” Montesquieu, Charles secondat de: *A törvények szelleméről.* Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 421.

alkotására jogosult, vagyis létrehozhatja saját jogrendjét. Varga Zs. András az autonóm területek saját hatáskörben alkotott jogszabályainak összességét nagyon találóan „autonóm közjognak” vagy „saját részjognak” nevezi.²⁰ Valóban, ebben az esetben arról van szó, hogy az autonóm régió az állam általános jogszabályaival szemben, az alkotmány kivételével, saját általános jogi normák megalkotásának lehetőségével van felruházva, amelyek címzettje az autonóm terület valamennyi jogalánya. Ebből az is következik, hogy még kisebbségi területi autonómia esetében sem az érintett kisebbségi csoport az autonómia alanya, hanem a terület teljes lakossága.

Az autonóm régió területén többségben lévő kisebbségi csoport az autonómiának csak a kedvezményezettje lehet, ugyanis maga az autonómia pontosan azért jön létre, hogy egy adott területen többséget képező, de az állam szempontjából kisebbségben lévő csoport meg tudja őrizni identitását. A törvényalkotási hatáskörök mint a területi autonómia szükségszerű előfeltétele tekintetében a szakirodalom és az egyes állami gyakorlatok nem tekinthetők egységesnek, ugyanis attól függően, hogy mennyire tartják azt magától értetődőnek és nélkülözhetetlennek a szerzők, illetve az államok, tágabb vagy éppenséggel szűkebb értelemben használják az autonómia kifejezést.

Tény ugyanakkor, hogy a klasszikusnak nevezhető politikai filozófusok többsége az autonómiát saját törvények alkotására vonatkozó jogként fogta fel.²¹ Machiavelli például *Értekezések* című művében kettős értelemben beszélt autonómiáról, nevezetesen egyrészt „a függőségtől való mentességként”, illetve „öntörvénykezéshez való jogként”.²² Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy ne lehetne a területi autonómiának tágabb értelmezési keretet adni. Magam ebben a tekintetben a szűkebb interpretációt jelentő saját törvények alkotására vonatkozó hatáskört az autonóm területek releváns fogalmi elemének tekintem. Emiatt vizsgálódásom nem terjed ki az olyan entitásokra sem, mint amilyen például Korfika vagy a Vajdaság Autonóm Tartomány, amelyeket esetenként ugyan autonómnak neveznek, ám kétségkívül nem rendelkeznek az említett attribútummal. Ezenkívül kizárólag olyan megoldásokat elemzek, ahol egy bizonyos kisebbségi csoport abszolút többséget képez az érintett régióban, ugyanis álláspontom szerint csak ezekben az esetekben beszélhetünk egyértelműen és határozottan kisebbségi területi autonómiáról. Amennyiben ugyanis egy meghatározott kisebbségi közösség nem alkot majoritást az autonóm entitás területén, legfeljebb kisebbségi színezetű területi autonómiáról lehet szó. Emiatt nem terjed ki a vizsgálat például az egykori autonóm Dél-Szudánra, a Nicaraguához tartozó Atlanti Partvidékre, vagy a már más kontextusban kizárt Vajdaságra sem.

Végül kisebbségi területi autonómia esetében – a vonatkozó szakirodalom álláspontjával egyetértésben – elengedhetetlenül fontosnak tartom, hogy az autonóm törvényhozási hatáskörök legalább az adott kisebbségi csoport identitása megőrzése szempontjából nélkülözhetetlen területekre kiterjedjenek, így mindenekelőtt a kultúrára, oktatásra, nyelvhasználatra és egyéb, esetről-esetre fontosnak minősülő terrénumokra. Az elmondottak

²⁰ Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség. *Limes*. 2009. 4. szám. 21.

²¹ Wiberg, Matti: Ambiguities in and Clarifications of the Concept of Autonomy. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 182–185.

²² Idézi: Wiberg, Matti (2005): 182.

alapján a továbbiakban kisebbségi területi autonómia alatt egy adott államhoz tartozó olyan viszonylag egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező területet értek, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbséginek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megóvása céljából.

1. Az autonómia fogalmának meghatározása etimológiai eszközökkel

Sokan és sok helyütt leírták már,²³ ezért talán némiképpen közhelyszerűnek hat, de az autonómia fogalmának tisztázása érdekében először a szó grammatikai-etimológiai elemzése látszik szükségesnek. Egy (ó)görög eredetű összetett szóval van dolgunk, amelyet már talán azóta használnak (még ha nem is pontosan ezzel a kifejezéssel élve) az élet legkülönbözőbb területein, hogy az emberiség államilag szervezett társadalmakban él. Az összetett szó első tagja az auto (αὐτο), ami a szótári definíció szerint annyit jelent, hogy saját, ön, illetve magától.²⁴ Ez nyilvánvalóan annyit tesz, hogy az ezzel a minőséggel felruházott alanynak nincs vagy csak korlátozott mértékben van szüksége más vagy mások közrehatására ahhoz, hogy érdekeinek vagy akaratának megfelelően cselekedjen.

A nyelvtani vizsgálat tárgyát képező szó második tagja, azaz a „nómia”, pedig a nómosz (νόμος) főnévből ered, amely eredetileg jelentett jogot, törvényt, szokást, hagyományt, gyakorlatot, szabályt és használatot,²⁵ sőt az antik görög mitológiában így nevezték a jog perszifikációját jelentő alacsonyabb rendű istenséget vagy daimónt is.²⁶ A feltehetően azonos szógyökű és csak egy magánhangzónyi különbséget mutató nomósz (νομός) pedig legelőt, osztályrészt, juttatott lakhelyet, vidéket és tartományt is jelentett.²⁷ A nómosz eleinte valószínűleg a társadalmi normák teljes körét magában foglalta és jelentése csak a belső és külső jogforrások differenciálódásával és specializálódásával szűkült előbb jogra, majd törvényre. Nagyjából Szolón reformjainak idején²⁸ váltotta fel ebben a vonatkozásban az eredetileg „intézmény” jelentésű theszmiszt (θεσμις).²⁹ Jelentése a jog evolúciójával párhuzamosan és fokozatosan az íratlan felől az írottá, a kevésbé formalizált felől a mind kötöttebb és egzaktabb formák felé mozdulhatott el.

²³ Gyakorlatilag az autonómia bármely formáját átfogóan tárgyalni kívánó írások megteszik ezt, így itt sem lehet ettől eltekinteni.

²⁴ Bakos Ferenc (főszerk.): *Idégen szavak és kifejezések szótára*. (2. kiadás. Változatlan utánnomás.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006. 59. Illetve: <http://www.thefreedictionary.com/auto-> (2013. augusztus 20.)

²⁵ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): *Görög–Magyar Szótár*. Irodalmi Kör, Sárospatak, 1875. 484.

²⁶ Nomosz daimón, akit időnként Zeusz egyik alakváltozatának is tartottak, a jámborság és kegyesség istenének, Eusebianak (mások szerint magának Themisz istennőnek) volt a férje. Kettejük gyermeke volt Diké, az igazságosság istennője. <http://www.theoi.com/Daimon/Nomos.html> (2013. február. 4.)

²⁷ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): i. m. 484.

²⁸ Vagyis a Kr. e. 6. században.

²⁹ Buttin, Anne-Marie: *A klasszikus Görögország*. Korona Kiadó, Budapest, 2006. 77.

A nomosz ezenkívül – nem kizárható, hogy szintén görög hatásra – az ókori Egyiptom államfejlődésének egy meghatározott időszakában jelentett közigazgatási-területszervezési egységet is, amelynek élén a nomarcha-nak nevezett uralkodó, később a fáraó által kinevezett tisztségviselő állt.³⁰ Az egyiptomi nomoszok elődeit független városállamok jelentették, amelyeket végérvényesen Ménész fáraó egyesített a Kr. e. 31-30. században.³¹ A nomosz ma is használatos, mint területi-igazgatási egység, a modern Görögországban jelenleg is így nevezik a régiók alatti szinten álló területi egységeket.³² A nómosz az etimológiai szótárak tanúsága szerint az ógörög *νόμος* (νόμος) igéből keletkezett, amely elosztani, kimérni, illetve szándékozni, gondolni jelentéssel bír.³³ Ez azt is mutatja, hogy nagyon valószínű, a nómosz szó keletkezésekor a jog, illetve a társadalmi normák rendezőelv funkciója volt a hangsúly, azaz a nómoszra mint olyan jelenségre tekintettek, amely a létező materiális és immateriális javakat és a társadalmi szerepeket valamilyen értékkel (tekintély, igazságosság stb.) mentén osztja el a közösség tagjai között. Ezt a feltevést látszik alátámasztani Platón is, aki szerint: „a krétaiak törvényei [...] valóban helyesek, hiszen boldoggá teszik azokat, akik irányításuk szerint élnek. Minden jót megszereznek nekik, a javak pedig kétfélék: emberiek és isteniek”.³⁴ Ezenkívül az autonómia szóból képzett melléknév, vagyis az autonómosz (αυτόνομος) maga szabta törvények szerint élőt, saját akarata szerinti cselekvőt és függetlent jelentett.³⁵

A rövid etimológiai-nyelvtani elemzés alapján az autonómia mint saját jogúság, öntörvényűség, saját szabályok szerinti élet határozható meg, de a vizsgálat ezenkívül a következőkre is rávilágított. Az autonómia mögött mindig is meghúzódó másodlagos jelentéstartalom ugyanis a kivétellel, pontosabban egy kivételes helyzettel azonosítható, vagyis egy olyan státussal, amely a főszabály alóli kivételt jelenti. Az autonómia esetében a főszabályt a tekintély elvére épülő hierarchia, vagyis az alá-fölérendeltség szervezeti princípiuma jelenti. A tekintély pedig mindig valamilyen hatalmat (is) jelent, ezért az autonómia valójában nem más, mint a hatalom befolyása alóli részleges vagy teljes kivétel. Emiatt az autonómia legteljesebb formájában a függés hiányát, vagyis a függetlenséget jelenti. Mivel a hatalom korlátlan állapotában mindig a kizárólagosságra törekszik,³⁶ ezért az autonómia létrejötté egy felismerésnek köszönhető, ami abban áll, hogy a hatalom valójában soha nem lehet tartósan teljesen abszolút és koncentrált, a hatalom teljes egészében nem szűkíthető le egyetlen entitásra az emberi közösségekben. Még az emberiség legősibb korszakaiban is mindig volt legalább egy, de inkább több olyan entitás, vagy pozíció, amely a hatalomnak valamely eleméből részesedett, vagy arra alapvető befolyást tudott gyakorol-

³⁰ <http://www.philae.nu/akhet/Nomes.html> (2013. február 8.)

³¹ Kákosy László: *Az ókori Egyiptom története és kultúrája*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 65–70.

³² A görög prefekturális önkormányzatokról lásd: Hlepas, Nikolaos-Kommenos: Local government reform in Greece. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika (eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Leske and Budrich, Opladen, 2003. 221–240.

³³ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): i. m. 403.

³⁴ Platón: *Törvények*. 631 b. 3–8.

³⁵ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): i. m. 107.

³⁶ Vö. „korlátlan hatalom”.

ni. Lényegében ezzel függ össze a különféle vallási irányzatok teológiai tanítása is, amely szerint az ember nem mindenható, vagyis nem lehet minden hatalom korlátlan birtokosa.

Valószínűleg ez a reveláció is hozzájárult – egyebek mellett – a vallás mint társadalmi jelenség megjelenéséhez, amely az ember és az emberi közösség korlátait állítja szembe egy korlátok nélküli világgal. Az említett felismerés azonban általában valamilyen konfliktus következményeképpen alakul ki a hatalom birtokosában és talán csak egészen kivételes esetekben lehet valamiféle önzetlenség eredménye. A konfliktus intenzitását tekintve egészen sokféle lehet, a lényeg csupán az, hogy az adott helyzetben elegendő legyen a hatalommegosztás szükségességének felismeréséhez. Sok esetben a hatalom gyakorlója már csak formálisan tekinthető annak és ilyenkor nem történik más, mint hogy a hatalom a címzettjétől annak gyakorlójához és valódi birtokosához kerül át, vagyis ilyenkor csak egy már kialakult és működő gyakorlatot szentesítenek.³⁷

Történelmi távlatban is szemlélve a kérdést, az autonómiának sokféle címzettje lehet, így a teljesség igénye nélkül szokás például egyházi, egyetemi (vagy felsőoktatási), egyesületi (összefoglalóan intézményi vagy szervezeti) autonómiáról, az individuumokat megillető személyi vagy privát autonómiáról, illetve önkormányzati, tagállami, tartományi, és regionális, sőt törzsi autonómiáról (összefoglalóan területhez kötődő autonómiáról) beszélni, de legújabbán hallhatunk a modern távközlési rendszerek, így mindenekelőtt az internet autonómiájáról is.³⁸ Az autonómia egyfajta védőernyőt jelent a hatalom ellen, mégpedig a legtöbb esetben az állam hatalmával szemben. Természetesen az állam esetében is beszélhetünk autonómiáról, ami a más államokkal és egyéb nemzetközi jogalanyokkal, a nemzetközi élet egyéb szereplőivel, továbbá a nemzetközi közösséggel szemben teszi lehetővé a beavatkozás tilalmának elve alapján az államérdek érvényre juttatását. Az autonómia ennek alapján valójában a mozgástér meghatározását jelenti a címzett számára mások hatalmával szemben. Vizsgálatom tárgya az állam hatalmát korlátozó kisebbségi autonómia területi alapú változata, amihez szükségesnek mutatkozik a vonatkozó szakirodalom eredményeinek ismertetése.

2. Az autonómia fogalma a szakirodalomban

A hatályos nemzetközi jog szabályai nem határozzák meg a területi autonómia fogalmát, erre vonatkozó kísérletet csak néhány ún. soft law dokumentumban találhatunk. Hans-Joachim Heintze szerint az autonómia olyan határozatlan és általános jogi szakkifejezés, amit esetről-esetre kell megtölteni konkrét tartalommal.³⁹ Bíró Gáspár véleménye pedig az – bár ő csoport-autonómiáról⁴⁰ beszél –, hogy valójában nincs is arra szükség, hogy a

³⁷ Tulajdonképpen ez történt például Dél-Szudánban a 21. század elején, ahol a hosszú és véres polgárháború eredményeképpen Kartúm már régóta nem tudta ellenőrzése alatt tartani a régiót, mígnem a fegyveres konfliktus lezárását követően létrejött az autonóm, majd 2011-ben a független Dél-Szudán.

³⁸ <http://www.fff.org/comment/ed0200o.asp> (2013. február 6.)

³⁹ Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 47.

⁴⁰ Bíró Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Teleki László Alapítvány, Budapest,

nemzetközi jog meghatározza az autonómia fogalmát, mivel tartalmi jegyeit és elemeit a nemzetközi jog egyes intézményei nemcsak magukban foglalják, de egyenesen feltételezik.⁴¹ Előrebocsátom – természetesen tiszteletben tartva minden azzal ellentétes álláspontot –, hogy véleményem szerint szigorúan jogtechnikai aspektusból lehetséges volna általános érvényű nemzetközi jogi autonómia definíció megalkotása. Ezt többek között az is bizonyítani látszik, hogy több erre vonatkozó kísérlet is történt már, elsősorban az Európa Tanács szervezeti keretein belül. Másrészt pedig szükség is lenne egy ilyen egzakt jogi nyelven megfogalmazott keretre, mégpedig a tisztánlátás érdekében. Mivel jelenleg ilyen definícióval nem rendelkezünk, nélkülözhetetlennek látszik a releváns szakirodalom fogalom-meghatározást célzó kísérleteinek vázlatos áttekintése.

Prima facie nincs nehéz dolgom, ugyanis az autonómia fogalmát használó társadalomtudományi területeken, így mindenképp a jogtudományban, a politikatudományban, a szociológiában nem létezik egzakt és univerzálisan használható autonómia-definíció.⁴² A témával foglalkozó szakemberek lehetőségei ebben a tekintetben szinte korlátlanok, illetve emiatt jónéhány autonómia-fogalom van használatban jelenleg. Azt is mondhatnám, hogy mivel kevés kötöttség létezik, autonómiának nevezhetnénk minden olyan megoldást, amit egy adott nemzeti jogban annak tartanak. A kérdés most már csak az, hogy szükségképpen autonómia-e valami attól, hogy annak nevezik? Amennyiben így volna – és ez nem feltétlenül mond ellent az imént tett megállapításoknak – az autonómia csupán a szavak ereje által is létrejöhetne.

A magam részéről nem hiszek a szómágiában, ezért alapvetően a jog- és a politikatudomány határmezsgyéjén a témával összefüggésben kiérlelt és az autonómia-kutatások terrénumán meghatározónak számító vagy jellegzetes felfogások, továbbá a működő autonómia-megoldások segítségével hívásával vizsgálom meg a kérdést. Az első – lényegében magától értetődő – megállapítás, amit az analízis sikeressége érdekében meg kell tennem, hogy az olyan területi autonómia-megoldások, amelyek esetében nem egy meghatározott kisebbségi közösség adja az adott régió lakosságának abszolút vagy relatív többségét, nem tekinthető kisebbségi területi autonómiának. Ez még abban az esetben is igaz, ha az adott megoldás esetleg kiemelten kezeli a területén élő kisebbségi közösségeket, és helyzetük javítása érdekében nemcsak az állam, de az autonóm tartomány is élhet a pozitív diszkrimináció eszközeivel. Ennek ellenére nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy területi alapú autonómia-megoldás esetében a kedvezmények címzettje a terület lakossága en bloc, emiatt pedig az ilyen autonómia egy heterogén népesség alapú, ám komoly kisebbségvédelmi garanciákat is tartalmazó autonómia-megoldásnak minősíthető.

Buza László a jogterület fejlődése harmadik etapjába, az ún. harmadik típusú kisebbségi jogok közé tartozónak tekintette a kisebbségi autonómiát, amely „pozitív rendelkezéssel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhata-

1998. 239–247.

⁴¹ Uo. 244–245.

⁴² Ezt a vélekedést erősítik meg Andreas Gross szavai az általa jegyzett jelentésben. Lásd a „Doc. 9824. 3 June 2003 Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” jelzésű dokumentumot. <http://assembly.coe.int//Main.asplink=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9824.htm> (2013. január 26.)

lom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik”.⁴³ Pusztán kisebbségvédelmi szempontból Buza László a személyi elven szervezett autonómiát tartotta jobbnak, mivel véleménye szerint területi autonómia esetén a kisebbségek problémája újból előáll és nem minden adott kisebbséghez tartozó személy él az autonóm terület határain belül, igaz a személyi elvű autonómia kialakítása egyrészt nehezebb,⁴⁴ másrészt a területi elv segítségével az autonómia magasabb foka építhető fel.⁴⁵

A vonatkozó kortárs irodalomban használt egyik legismertebb autonómia-tipológia Georg Brunner és Herbert Küpper⁴⁶ nevéhez kötődik.⁴⁷ A Brunner–Küpper-féle felosztás kétféle, nevezetesen területi és személyi autonómia között tesz különbséget. A kettő közötti differentia specificát – a szerzőpáros szóhasználatával élve – az autonómia-jogok alanya jelenti. Eszerint az előbbi esetben egy adott terület teljes lakossága, míg az utóbbi esetben egy meghatározott kisebbségi közösség tagjai töltik be ezt a funkciót. Brunner és Küpper szerint ahhoz, hogy autonómnak nevezhessünk egy területet, legalább a következő feltételek meglétére van szükség. Elsőként nélkülözhetetlen a területi állam egészéhez képest legalább részben önálló képviseleti lehetőség megléte, vagyis egy olyan saját szerv működtetése, amely az adott régió lakosságára korlátozódoan látja el a népképviseleti funkciót. Ehhez kapcsolódóan az autonóm tartománynak saját végrehajtott testülettel is rendelkeznie kell, amelyet a népképviselet útján létrehozott parlamentáris jellegű szerv felügyel. A szerzőpáros szerint a képviseleti funkció meglétén kívül szükséges még az is, hogy az autonóm szervezetnek biztosított jogkörök bizonyos stratégiai, a régió lakossága szempontjából vitális kérdéseket érintsenek vagy fedjenek. Ilyen terület mindenekelőtt az oktatás, a kultúra – amennyiben a régió csoportközi viszonyaiból adódóan szükséges –, az egyházi hatóságokhoz fűződő viszony, a terület lakossági összetétele arányának védelme garanciális és korlátozó intézkedések megtételének lehetőségével, és a pénzügyi autonómia, ideértve mindenekelőtt annak egy fontos garanciális elemét, mégpedig a közvetlen adó kivetésének jogát.⁴⁸ A területi autonómia lényegadó sajátossága az is, hogy az állam és az autonóm terület közösen, az esetlegesen közöttük, avagy az autonóm szervek és az állampolgárok között a későbbiekben felmerülő viták kezelésére intézményeket hoz létre. A személyi autonómia „úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája.”⁴⁹ Vagyis a két szerző nem bontja fel a területi és a személyi autonó-

⁴³ Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete. A békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930. 3.

⁴⁴ Uo. 5.

⁴⁵ Uo. 7.

⁴⁶ Nem vitatva természetesen azt, hogy sokan mások is hasonlóan vélekedtek vagy vélekednek a kérdéstről. A magyar szakirodalom korai képviselői közül lásd például: Buza László (1930): i. m. 4–8. Buza hasonló felosztása a 19. század végén és a 20. század elején tevékenykedő osztrák szerzők, mint például Otto Bauer vagy Karl Renner írásaira alapozott.

⁴⁷ A tipológiát részletesen lásd Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 2004. 1–2. szám. 466–498.

⁴⁸ Uo. 480.

⁴⁹ Uo. 483.

miát további kategóriákra, ez utóbbit esetenként a kulturális autonómia szinonimájának tartva.

Nagyjából hasonló állásponton vannak a téma magyar szakértői is. Így a teljesség igénye nélkül Kardos Gábor,⁵⁰ Majtényi Balázs⁵¹ és Vizi Balázs.⁵² Kovács Péter szerint azonban jöllehet ez egy kézenfekvő megoldás, ám nem reflektál kellőképpen az átmeneti típusokra, így például az olyan esetekre, amikor a területi autonómia egyes elemei keverednek a személyi autonómiával, vagy éppen fordítva.⁵³ Kovács az előbbi esetet a személyi autonómiák reterritorializációjának, míg az utóbbit a területi autonómiák perszonalizációjának nevezi.⁵⁴

A finnországi Åbo Akademi Emberi Jogi Intézete által létrehozott, nemzetközi szakértőkből álló és az autonómia különböző típusait vizsgáló munkacsoport a fentebb ismertetett Brunner–Küpper-féle modellnél jóval differenciáltabb autonómia-tipológiában gondolkodik. A munkacsoport egyik tagja, az amerikai Michael Tkacik⁵⁵ a területi állam és az autonóm entitás közötti hatalommegosztás mértéke alapján a következő öt lehetséges autonómatípus vagy fokozat között tesz különbséget:⁵⁶ személyi, kulturális, funkcionális, adminisztratív és törvényhozási autonómia. Ebben a felosztásban a törvényhozási autonómia nagyjából megfelel a Hurst Hannum által „teljes autonómiának”,⁵⁷ Balogh Arthur által „politikai autonómiának”,⁵⁸ Párdányi Miklós által pedig „részközösségi autonómiának”⁵⁹ nevezett típusnak, amennyiben a horizontális hatalommegosztás szintje ebben a változatban a lehető legteljesebb.⁶⁰ Hannum egyébként – a tartalmi oldal felől közelítve a kérdéshez – a következő alapvető jelentőségű ügyek meglétét tekintve nélkülözhetetlenek az autonómia szempontjából: nyelv, oktatás, a közhivatalokhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, föld és természeti erőforrások, valamint a helyi képvi-

⁵⁰ Lásd Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 146.

⁵¹ Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 95. és 100–109.

⁵² Vizi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement*. PhD-thesis. Leuven, 2006. 81.; Vizi Balázs: A nemzeti kisebbségek és az autonómia. *Kommentár*. 2006. 1. sz. 59–60.; Vizi Balázs: Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance – Concepts at the Treshold of the 21st Century*. LGL-ECMI, Budapest, 2002. 49.

⁵³ Kovács Péter (1996): i. m. 184.

⁵⁴ Uo. 184–185.

⁵⁵ Tkacik megközelítése jelentős mértékben támaszkodik például Hurst Hannum, Ruth Lapidoth, Markku Suksi és Yash Ghai kutatási eredményeire.

⁵⁶ A kritériumrendszer részletesen lásd: Tkacik, Michael: Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal on Minority and Group Rights*. 15 (2008) 369–401.

⁵⁷ Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990. 458–468.

⁵⁸ Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme. A kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Ludwig Vögenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928. 214–222.

⁵⁹ Párdányi Miklós: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*. Veritas, Budapest, 1944. 377. Párdányi a területi autonómia kapcsán különbséget tett „helyközösségi autonómia” és „részközösségi autonómia” között. Az előbbihez az egyszerű területi önkormányzatokat, míg utóbbihoz például a kisebbségi területi autonómiát is sorolva. A „részközösségi autonómiát” veszélyesnek tartotta az államra nézve.

⁶⁰ A következő szintet már a külső önrendelkezés jelentené.

seleti struktúrák.⁶¹ Ezek megléte nélkül ugyanis, állítja Hannum, az autonómia nem képes betölteni legfőbb funkcióját, vagyis egy meghatározott csoport túlélésének biztosítását.⁶²

Hurst Hannum Richard B. Lillich-csel közösen jegyzett, immáron klasszikussá vált cikkükben az autonómia lényegét abban látják, hogy az „a belső vagy hazai szinten való cselekvés szabadságára utal, mivel a kül- és védelmi ügyek rendszeresen a központi vagy nemzeti kormányzat kezében maradnak, noha kulturális vagy gazdasági ügyekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörrel alkalmanként az autonóm entitások is rendelkezhetnek”.⁶³ A Tkacik szerinti személyi, kulturális és funkcionális autonómia – némi korrekcióval ugyan, de – tulajdonképpen a Brunner–Küpper-féle felosztás személyelvű, míg az adminisztratív és a törvényhozási autonómia pedig a területi autonómia eltérő fokozatait jelentik. A törvényhozási autonómiát háromféle lehetséges rétegbe tartozó ügycsoportok jellemezhetik. Ezek közül a legfontosabb az, amelyet a szerző az első rétegbe tartozó ügyeknek nevez,⁶⁴ ezek hiánya nélkül ugyanis véleménye szerint egyáltalán nem beszélhetünk törvényhozási autonómiáról.

Az első réteget alkotó ügyek közé sorolható mindenekelőtt az, hogy az autonóm területen a népképviseleti elv alapján választott szervnek bizonyos, a régió lakossága szempontjából lényeges kérdésekben törvényhozási hatásköre van. Ez azt jelenti, hogy az autonóm terület legfontosabb jogalkotási aktusainak csak két belső jogi jogszabálynak, mégpedig a területi állam alkotmányának és az autonómia-statútumnak kell megfelelniük.⁶⁵ Az ilyen esetekben az autonómia-statútum legalább az állam törvényeivel megegyező szinten, de esetleg azok és az alkotmány között is állhat. André Légaré és Markku Suksi ebben a tekintetben a közhatalom két válfaja, jelesül a törvényhozó és a szabályozó hatalom között tesznek különbséget.⁶⁶

A törvényhozási autonómia, vagy „teljes” területi autonómia következő szükséges jellemzője a végrehajtási hatalom megosztása az autonóm tartomány és a területi állam között, mégpedig úgy, hogy az előzőt egy az autonóm parlament által választott és annak felelős autonóm kormányzat, az utóbbit pedig egy választott vagy kinevezett személy (kormányzó, főbiztos, felügyelő etc.) képviseli.

A törvényhozási autonómia harmadik ismérve az, hogy az autonóm területen az állam igazságszolgáltatási rendszerétől részben vagy teljesen eltérő igazságszolgáltatási rendszer működik, vagy annak kialakításában az autonóm területnek meghatározó szerepe van.

Tkacik negyedikként említi a nyelv szerepét, ami azt jelenti, hogy minél jobban érvényesülnek az adott régióban többségben élő, de az állam szempontjából kisebbségi lakosok nyelvi szempontjai, a törvényhozási autonómia annál teljesebb körű.

⁶¹ Hannum, Hurst (1990): i. m. 458.

⁶² Uo.

⁶³ Hannum, Hurst – Lillich, Richard B.: The Concept of Autonomy in International Law. *The American Journal of International Law*. Vol. 74. No. 4. 1980. 860.

⁶⁴ „Tier one issues”.

⁶⁵ Természetesen a nemzetközi jog és esetleg az EU-jog normáit nem számolva.

⁶⁶ Légaré, André – Suksi, Markku: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 145.

A törvényhozási autonómia ötödik ismervét az autonóm területnek az országos döntéshozatalban való képviselési és részvételi jogai jelentik. Végezetül a hatodik jellemző az autonómiát övező garanciák szilárdsága, vagyis az autonóm státus megváltoztatásának vagy megszüntetésének nehézségi foka jelenti. A lehető legjobb forgatókönyv ebben a vonatkozásban az, ha az autonómia mögött valamilyen nemzetközi jogi vállalás, esetleg nemzetközi szerződés áll, de a minimálisan teljesítendő feltételt az alkotmányba foglalt garancia jelenti.

A már többször hivatkozott Michael Tkacik a lehetséges személyi elvű autonómia-megoldások kapcsán személyi, kulturális, valamint funkcionális autonómiák között tesz különbséget, hangsúlyozva, hogy számos sűrű zóna is létezik és a funkcionális autonómia esetén sokszor kombinálódik a személyi és a területi elv. Tkacik szerint a személyi autonómia kizárólag a legalapvetőbb polgári és politikai jogok biztosítását jelenti, így valójában minden polgári demokráciában egyúttal személyi autonómia is működik.⁶⁷ Suksi értelmezésében a személyi autonómia annak horizontális dimenziójában mindenekelőtt a kisebbségi csoport számára biztosított egyesülési jog elismerését jelenti annak érdekében, hogy azok az általuk fontosnak ítélt területeken komoly tevékenységet tudjanak kifejteni.⁶⁸ Tkacik viszont úgy véli, hogy már kulturális és nem pedig személyi autonómiáról beszélünk abban az esetben, ha az autonómia alanya egy meghatározott (kisebbségi) csoport, amelyet az állam bizonyos mértékű szabályozó jogkörrel is felruház.⁶⁹

Suksi és Asbjørn Eide a kulturális autonómiát egy meghatározott csoport kultúrája megőrzése érdekében folytatott személyi elven működtetett önszabályozáshoz való jogaként⁷⁰ fogja fel.⁷¹ Ezzel szemben a funkcionális autonómia területi és személyi elven egyaránt működtethető és a kulturális autonómia továbbfejlesztett változataként is felfogható. Ebben az esetben is van legalább egy vagy több, a kisebbségi közösség által szabályozható és számára stratégiai jelentőséggel bíró ügycsoport.⁷² A lényegi különbséget az jelenti, hogy funkcionális autonómia esetében jóval nagyobb mozgástér marad a szabályozásra, mint a kulturális autonómia esetén. Tkacik ezek után kulturális autonómiának véli az Észtország és Oroszország által működtetett kisebbségvédelmi rendszert és a finnországi számik státusát, igaz ez utóbbit már a kulturális és a funkcionális autonómia közötti „szürke zónába” is besorolhatónak látja. A finnországi svédajkú közösség – az álandiak kivételével – érdekében működtetett szisztémát pedig egy nagyon erős jogosítványokkal felruházott funkcionális autonómiának tartja.

Az említett munkacsoport egy másik tagja, az álandi Maria Ackrén három tényező együttes vizsgálatát tartja elengedhetetlennek az autonómia-nívójának meghatározásakor:⁷³

⁶⁷ Tkacik, Michael (2008): i. m. 371.

⁶⁸ Suksi, Markku: Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 160.

⁶⁹ Tkacik, Michael (2008): i. m. 371.

⁷⁰ „Self-rule”.

⁷¹ Idézi Tkacik, Michael (2008): i. m. 371.

⁷² Uo. 376.

⁷³ Ackrén, Maria: *Territoriella autonomier i världen. En empirisk studie över de självstyryda områdena i världen*. Ålands fredsintitut, Mariehamn, 2005. 70.

- Alkothat-e az autonóm terület állami törvénnyel azonos szintű jogszabályokat?
 - Rendelkezik-e az autonóm terület a közvetlen adókiadás jogával?
 - Az autonóm terület milyen szintű jogszabályban szabályozott garanciákkal rendelkezik?
- A feltett kérdésekre adható válaszok alapján Ackrén a következő nyolc lehetséges csoportba sorolta az autonóm területeket:⁷⁴

| A GARANCIA LEGMAGASABB SZINTŰ SZABÁLYOZÁSA | TÖRVÉNYHOZÓ JOGKÖR | | | |
|---|--|----------------------|----------------------|---|
| | <i>VAN</i> | | <i>NINCS</i> | |
| | ADÓKIVETÉSI JOG | | | |
| | <i>IGEN</i> | <i>NEM</i> | <i>IGEN</i> | <i>NEM</i> |
| ALKOTMÁNYBAN | Azori-szigetek, Venezia Giulia, Madeira, Szardínia, Szicília, Dél-Tirol, Aosta-völgy | Åland szigetek | Nahicseván, Vajdaság | Krím-félsziget |
| TÖRVÉNYBEN | Amerikai Szamoa, Anguilla, Aruba, Bermuda, Brit Virgin-szigetek, Kajmán-szigetek, Cook-szigetek, Falkland, Francia-Polinézia, Feröer-szigetek, Gibraltár, Grönland, Guernsey, Hong Kong, Man-sziget, Jersey, Virgin-szigetek, Macao, Montserrat, Holland-Antillák, Niue, Pitcairn-szigetek, Puerto Rico, Skócia, Szent-Helena, Tokelau, Turks és Caicos szigetek | Guam, Norfolk-sziget | | Korzika, Mayotte, Észak-Írország, Új-Kaledónia, Szent Pierre és Miquelon, Wales, Wallis és Futuna |

Yash Ghai a személyi és területi elvű kisebbségi autonómiaformák mellett egy harmadik lehetséges változatról, mégpedig a csoportautonómiáról is beszél, amelynek a kedvezményezettje egy jól körülhatárolt kisebbségi csoport (és áttételesen ugyan, de a csoporthoz tartozó természetes személyek).⁷⁵ Csoportautonómiáról –, amelyet a szerző időnként kulturális autonómiaként is aposztrofál⁷⁶ – eszerint akkor szólhatunk, ha egy kisebbségi csoport közvetlen választás vagy delegálás útján létrejött testületére az állam meghatározott (különösen oktatásügyi, kulturális, vallási) területeken jogalkotó vagy adminisztrációs hatásköröket telepít. Ghai ehhez hozzáteszi, hogy a területi autonómia esetében általában jóval nagyobb az érintett közösség vagy közösségek számára biztosított mozgáster, mint a csoportautonómiánál. A szerző csoportautonómiának tekinti az indiai muszlimok és az izraeli arabok státusát, továbbá az észti, lett, orosz és magyar kisebbségvédelmi szabályozást is. Ghai ezektől megkülönbözteti az autonómia kínai felfogását, amely egyszerre áll marxista-leninista ideológiai alapokon és a „demokratikus centralizmushoz” jól

⁷⁴ Uo. 71.

⁷⁵ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 38.

⁷⁶ Uo. 41–43.

illeszkedő nemzeti egység és központosított államszervezet mélyen a kínai történelemben gyökerező tradícióin.⁷⁷ A Kínai Népköztársaságban működő kisebbségi területi autonómiákat ezek alapján – a korlátozott jogi lehetőségek mellett – a kisebbségek fokozatos asszimilációja jellemzi,⁷⁸ ami miatt ezek a megoldások nem tekinthetők valódi kisebbségi autonómiáknak. Az is igaz, hogy az asszimiláció ebben az esetben nem annyira az autonómia hiányára, mint inkább a kínai állam működési sajátosságaira és a jogalkalmazás gyakorlatára vezethető vissza.

James Crawford szerint autonóm területeknek minősülnek az állam általában némi etnikai vagy kulturális sajátossággal rendelkező régiói, amelyeknek bármilyen mértékű elkülönített belső igazgatási hatásköröket biztosítanak anélkül, hogy a területet leválasztanák arról az államról, amelyhez az tartozik.⁷⁹

Markku Suksi – Hans-Joachim Heintzéhez hasonlóan⁸⁰ – a területi autonómia mellett különbséget tesz kulturális, személyi, funkcionális, valamint közigazgatási autonómiák között. Suksi a területi autonómia fogalmát például az imént hivatkozott Crawfordtól eltérően szűkebb értelemben használja, ugyanis területi autonómia alatt általánosságban olyan megoldásokat ért, amelyek eredményeképpen egy földrajzilag körülhatárolt terület lakosságára (vagy inkább azok képviselőire) legalább néhány lényegi ügyben törvényhozó hatásköröket ruháznak.⁸¹ A szerző elismeri ugyanakkor, hogy léteznek olyan területi egységek is, amelyek törvényhozó hatáskörökkel nem, hanem csak szabályozó vagy igazgatási lehetőségekkel rendelkeznek és emiatt az utóbbi eseteket gyakran nem is tartják autonómiának, míg az előbbi eseteket az autonómia kifejezéssel illetik.⁸² Kulturális autonómiáról Suksi szerint akkor beszélhetünk, ha egy kulturálisan meghatározott közösség számára biztosítják az önszabályozáshoz való jogot a kultúrájuk fenntartásához kapcsolódó ügyekben.⁸³ Személyi autonómiáról pedig akkor lehet szó, ha az egyesülési szabadság és az általános polgári jogok a kisebbségi csoporthoz tartozó olyan személyek között, akik az adott kisebbség számára feltehetően fontosnak tartott különféle kulturális vagy egyéb tevékenységet fejtenek ki, horizontális dimenzióban megvalósulnak.⁸⁴ Amennyiben azonban a kisebbségekhez tartozó személyek ily módon létrehozott társadalmi szervezetei már állam által átruházott közfeladatokat is elláthatnak, Suksi szerint inkább már funkcionális autonómiáról lehet szó,⁸⁵ amelynek tulajdonképpen egy alkategóriája lehet a közigazgatá-

⁷⁷ Lásd ezzel kapcsolatban Kissinger, Henry: *On China*. The Penguin Press, New York, 2011. 586.

⁷⁸ Ghai, Yash: *Hong Kong's New Constitutional Order. The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong University Press, Hong Kong, 1997. 113–114.

⁷⁹ Crawford, James: *The Creation of States in International Law*. Second Edition. Clarendon Press, Oxford, 2006. 323.

⁸⁰ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy. Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 18–25.

⁸¹ Suksi, Markku: Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 195.

⁸² Uo. 195–196.

⁸³ Uo.

⁸⁴ Uo. 197.

⁸⁵ Uo.

si vagy más néven adminisztratív autonómia.⁸⁶ Utóbbi esetben olyan funkcionális autonómiáról lehet szó, amelynek kialakításakor akár a területi elv is szóba kerülhet.⁸⁷

Ruth Lapidoth az autonómia két alaptípusát különbözteti meg, jelesül a területi-politikai és a személyi autonómiát. Előbbi alatt olyan megoldásokat ért, amelyek célja egy bizonyos mértékű önazonosság biztosítása az állam többségi lakosságától különböző, ám egy meghatározott régióban többséget képviselő csoport számára. Az autonómia hatáskörmegosztást feltételez a központi hatalom és az autonóm entitás között.⁸⁸ Ezzel szemben a személyi autonómia az államon belül minden csoporttagra vonatkozik, tekintet nélkül azok tartózkodási helyére.⁸⁹ Stefan Wolff és Marc Weller – az autonómia mögött meghúzódó biztonságpolitikai megfontolások jelentőségét aláhúзва – ezzel szemben az etnikai konfliktusok megelőzését és rendezését célzó stratégiaként fogják fel az autonómiát, amellyel etnikai vagy területi közösségek jogilag körülbástyázott hatáskörökhöz jutnak annak érdekében, hogy közpolitikai funkciókat gyakoroljanak függetlenül más állami autoritástól, ám az állam általános jogrendjének alárendelve.⁹⁰ Györi Szabó Róbert is valójában egy alapvetően biztonságpolitikai megfontolást emel ki az autonómia fogalmának meghatározásakor, jelesül az államok területi integritásának megőrzését. A szerző szerint ugyanis ebben az esetben egy adott kisebbség anélkül intézheti saját helyi ügyeit, hogy új államot hozna létre.⁹¹

3. A föderalizmus viszonya a területi autonómiához

A föderalizmus és a területi autonómia viszonyát taglaló és a szakirodalomban rendszeresen visszatérő, időnként már-már parttalan vita kulcskérdése, hogy beszélhetünk-e területi autonómiáról szövetségi berendezkedésű országok esetében, illetve ezzel összefüggésben, hogy amennyiben az erre a kérdésre adott válasz igenlő, akkor pontosan mi a különbség a két jelenség között?

Vitathatatlan, hogy unitárius berendezkedésű országok esetében a területi autonómia elvi létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg, viszont föderatív politikai közösségeknél a fenti kérdés kézenfekvő. Az utóbbi esetekben ugyanis – bár az egyes országok alkotmányos hagyományai és alaptörvénye esetenként eltérően viszonyulhatnak a szóban forgó üggyhöz – a szövetségi tagállamok általában rendelkeznek az autonóm entitások megkülönböztető ismérveinek többségével, így joggal merülhet fel a kérdés, hogy van-e értelme ilyen helyzetekben kisebbségi területi autonómiáról beszélni? Álláspontom szerint van, mégpedig az alábbi megfontolások miatt. Az egységes és a szövetségi államok közötti

⁸⁶ Uo. 198.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Lapidoth, Ruth: *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, 1997. 174–175.

⁸⁹ Uo.

⁹⁰ Wolff, Stefan – Weller, Marc: Self-determination and autonomy. A conceptual introduction. In: Wolff, Stefan – Weller, Marc (eds.): *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Routledge, London, 2005. 13.

⁹¹ Györi Szabó Róbert (2006): i. m. 60.

nemzetközi jogi relevanciájú különbségek nyilvánvalók, munkám szempontjából azonban azok jelentősége elhanyagolható. Ráadásul az unitárius államokban működő kisebbségi területi autonómiák és az erős kisebbségi dimenzióval rendelkező szövetségi tagállamok közötti egykori diszkrepanciák a vonatkozó jogfejlődésnek köszönhetően jó néhány esetben elhalványultak, ami miatt indokolatlan volna külön tárgyalni ezeket a megoldásokat. Természetesen az autonóm jogállás genezisének körülményeiben lehet és van is különbség egységes és föderatív berendezkedésű országok között, azonban esetemben ennek sincs igazán komoly jelentősége.

Amennyiben a kisebbségi területi autonómiát olyan a területi elven és állam alatti szinten szerveződő önkormányzatként fogjuk fel, amelynek célja egy meghatározott kisebbségi csoport identitásának és jogainak védelme, illetve biztosítása, akkor a föderalizmus kontra autonómia vitának nincs túl nagy relevanciája, mivel egy szövetségi tagállam adott esetben megfeleltethető ezeknek a kritériumoknak. Ezen az állásponton volt a két világháború közötti időszakban a már többször idézett Buza László is.⁹² Hasonló a helyzet az általában valamilyen decentralizációs folyamat eredményeképpen megvalósuló regionalizáció és devolúció eseteivel, hozzáátéve ugyanakkor azt, hogy az egyes területszervezési módok belső dimenziója között lehetnek lényegi különbségek is, azonban – mégegyszer hangsúlyozni kívánom – ezeknek a könyv aspektusából nincs igazán jelentősége.

Következésképpen a részletesebben lentebb kifejtendő területi autonómia-definíció hatálya alá vonhatónak tartom például a kanadai Québec és Nunavut, Iraki Kurdisztán eseteiben alkalmazott megoldásokat, valamint az ún. brit devolúciókat⁹³ Észak-Írország kivételével. Az utóbbinak oka az, hogy Észak-Írország esetében nem beszélhetünk olyan abszolút többségben lévő kisebbségi csoportról, amely az autonómia kedvezményezettje volna, még akkor sem, ha az észak-ír speciális jogállás egyik célja kétségtávol a lokális szinten is kisebbségben lévő katolikus és alapvetően ír etnikumú népesség polgári és politikai jogainak garantálása.⁹⁴ Vizsgálatom nem terjed ki továbbá Svájcra, amelynek belső joga nem tartalmaz speciális kisebbségvédelmi szabályokat,⁹⁵ valamint a szintén föderatív Belgiumra és Bosznia-Hercegovinára, amelyeket más-más előjelekkel ugyan, de sui generis megoldásoknak nevezhetünk.

⁹² Buza László (1930): i. m. 7.

⁹³ Sokáig úgy tűnt, hogy Wales nem lesz egyértelműen a jelen elemzésben alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíció hatálya alá vonható. A Brit Statisztikai Hivatal ugyanakkor a nagy-britanniai népszámlálások története során első alkalommal, 2011-ben, Angliában és Walesben is rákérdezett a lakosok „nemzeti identitására”. A 2011-es népszámlálás során a Walesben élők közel 67 százaléka „walesi nemzeti identitásúnak” vallotta magát. <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/key-statistics-for-local-authorities-in-england-and-wales/rpt-ethnicity.html#tab-National-identity-in-England-and-Wales> (2013. november 12.)

⁹⁴ Lásd Észak-Írország népességének jelenlegi vallási megoszlását. <http://www.northernireland.gov.uk/news-ofmfm-270309-statistical-press-release> (2013. augusztus 12.)

⁹⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 25.

A KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIA KÉRDÉSE A NEMZETKÖZI JOGBAN

A kisebbségi területi autonómia kérdését a vonatkozó magyar⁹⁶ és külföldi szakirodalom már alaposan körbejárta. Ebből kifolyólag könnyűszerrel állíthatnám, hogy erre a mozzanatra kitérni vállalkozásom szempontjából talán nincs is szükség. Azonban éppen ellenkezőleg, egy sor tényezővel összefüggésben igenis elkerülhetetlennek látszik néhány erre vonatkozó kérdés megfogalmazása és az azokra adható válaszok alapos megfontolása.

A jog más társadalmi jelenségekhez, de különösen magához a társadalomhoz hasonlatosan, nem minősíthető statikusnak, hanem egy folyamatosan változó rendszert alkot. Így minden részeleme szükségképpen és időről-időre lefolytatott szisztematikus vizsgálatok tárgyává tehető. A legfontosabb megválaszolendő kérdések:

- Ismeri-e a nemzetközi jog a területi autonómiát?
- A fenti kérdéssel összefüggésben, támasztható-e igény területi autonómia iránt a hatályos nemzetközi jog szabályai alapján?
- Amennyiben a fenti kérdésre igenlő válasz adható, milyen feltételek megvalósulása esetén tehető ez meg?
- Amennyiben a második kérdésre adható válasz nemleges, pontosan mi ennek az oka?
- Milyen viszonyban áll egymással az önrendelkezéshez való jog és a területi autonómia a nemzetközi jogban?
- Milyen trendek olvashatók ki a vonatkozó jogszabályok és joggyakorlat elemzéséből a kérdéssel kapcsolatban?

A feltett kérdések megválaszolásához egyfelől a hatályos nemzetközi jogi szabályok értelmezését hívom segítségül, melyhez a normaszöveg ismertetésén túl felhasználom a nemzetközi jogban – a nemzetközi szerződések értelmezéséhez – alkalmazott valamennyi módszert. A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény⁹⁷ alapján a nemzetközi szerződések értelmezésének vannak általános szabályai illetve kiegészítő eszközei. Az előbbiekhöz tartoznak a célkutató, a nyelvtani, a logikai, a gyakorlati valamint a rendszertani értelmezési módszerek.⁹⁸ A szerződésértelmezés kiegészítő eszközeit pedig elsősorban az egyezmények kidolgozása során keletkezett előkészítő dokumentumok, az ún. travaux préparatoires, illetve a szerződés megkötésekor fennálló konkrét történelmi körülmények számbavétele jelentik.⁹⁹

⁹⁶ Lásd például Győri Szabó Róbert (2006): i. m. 82–110., Kardos Gábor (2007): i. m. 52., Majtényi Balázs (2007): i. m. 95–109.; Kovács Péter (1996): i. m. 179–195.

⁹⁷ 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról. Magyarországon az 1987. évi 12. számú törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁹⁸ Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános rész.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 112.

⁹⁹ Uo. 112–113.

A szerződésértelmezés módszereit alkalmazni kívánom más dokumentumok elemzése során is, valamint a nemzetközi jog tudományában és a nemzetközi jog szabályainak értelmezésében újabban tapasztalható más lehetőségekkel is élni kívánok. Így például a nemzetközi bírói gyakorlatban újabban viszonylag gyakran alkalmazott módszer az, hogy egy nemzetközi szerződést, esetleg egyéb nemzetközi jogszabályt az értelmezés tárgyát képező dokumentumhoz képest különböző nemzetközi norma segítségével értelmezzek.¹⁰⁰ Természetesen a lehetőségek ezen a téren sem korlátlanok, a módszer alkalmazásának megvannak a feltételei, amelyeket szem előtt kell tartani.¹⁰¹ Az ilyen értelmezés lehetőségtől a Nemzetközi Bíróság sem zárkózik el, sőt több ítéletében¹⁰² és tanácsadó véleményében¹⁰³ állapította meg annak létjogosultságát. A Nemzetközi Jogi Bizottság pedig – például a nemzetközi jog fragmentációja vizsgálata során és nem kis mértékben támaszkodva a nemzetközi bírói fórumok joggyakorlatára – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az 1969. évi Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján és bizonyos feltételek fennállása esetén a nemzetközi szokásjognak és az általános jogelveknek különleges jelentőségük van a szerződések értelmezése során.¹⁰⁴

A különféle értelmezési módszerek alkalmazása mellett természetesen támaszkodni fogok a releváns joggyakorlat elemzésére és az irodalomnak a témakörre vonatkozó megállapításaira is. A vizsgálatok során alkalmazni kívánom a nemzetközi jog tudományában ismert, és a nemzetközi jog egyfajta dichotómiájára vagy bifurkációjára utaló különbségtételt hard és soft nemzetközi jog között, amelyet alkalmanként – a szóismétlést elkerülendő – a kemény és puha nemzetközi jog kifejezéssel is fogok illetni. A jogtudományban ezzel a kérdéssel és az ún. névháborúval¹⁰⁵ kapcsolatban fennálló vitában nem kívánok állást foglalni, és az írásom keretei között alkalmazott interpretációt csak praktikus okok, úgy mint a szemléltethetőség és az áttekinthetőség szempontjai indokolták.

Így a hard nemzetközi jog körébe azokat a nemzetközi dokumentumokat sorolom, amelyek vitathatatlanul jogszabálynak minősülnek, vagyis amelyeket a jogalkotók nemzetközi jogi norma alkotásának szándékával hoztak létre és amelyekből ennek megfelelően nemzetközi jogi jogosultságok és kötelezettségek származhatnak, függetlenül a kikényszerítésüket illető esetleges nehézségektől.

A soft nemzetközi jog csoportjába tartozókhöz ezzel szemben azokat a dokumentumokat számítom, amelyeket általában a nemzetközi jogalkotásra jellemző módokon hoznak

¹⁰⁰ Blutman László: Nemzetközi szerződés értelmezése más nemzetközi jogszabály segítségével. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs, 2009. 23–28.

¹⁰¹ Uo. 34–38.

¹⁰² Lásd például „Case concerning oil platform (Islamic Republic of Iran v. United States of America) judgement of 6 november 2003.” 41. pont.

¹⁰³ Lásd például a „Koszovó tanácsadó véleményben” foglaltakat az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai értelmezésére vonatkozóan. „Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion of 22 July 2010.” 94. pont.

¹⁰⁴ Lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság „Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006” című dokumentumának 20. pontját.

¹⁰⁵ Az ún. „névháború” lényegéről lásd: Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 80.

létre, ám a jogalkotási szándék esetükben hiányzik. A teljesség igénye nélkül idetartoznak az egyetértési nyilatkozatok (MoUs), a különféle politikai dokumentumok, valamint a nemzetközi szervezetek jogi kötőerőt nem keletkeztető határozatai és dokumentumai. A következőkben először azt vizsgálom meg, hogy milyen módon jelenik meg a területi autonómia az univerzális hard nemzetközi jogban.

1. Területi autonómia a hard nemzetközi jogban

Mind az univerzális nemzetközi jog, mind pedig a különböző regionális rezsimek hallgatnak a területi autonómiáról és nem kétséges az sem, hogy tudatosan. Ennek okai egyrészt a jelenlegi nemzetközi rendszer sajátosságaiban, másrészt a kisebbségi jogoknak az emberi jogok keretein belül való értelmezésében keresendők. Az univerzális igényű multilaterális nemzetközi kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jog még ma is elsősorban az ENSZ Alapokmányában meghatározott,¹⁰⁶ másodsorban pedig az Egyesült Nemzetek szerveinek néhány releváns határozatából,¹⁰⁷ illetve más ENSZ dokumentumokból kiolvasható elvekre, ha úgy tetszik, pillérekre épül, amely a hagyományos államközi nemzetközi jognak biztosít elsőbbséget.

A jelenlegi nemzetközi jog elsődleges alanyai még mindig az államok, a területi autonómia kérdése pedig tipikusan olyan ügy, amely a nemzetközi jogalanyok közül legérzékenyebben az államokat érinti. Az alapelvek közül különösen a beavatkozás tilalmának, vagy más néven a non-intervenció princípiumának, továbbá az államok területi integritása tiszteletben tartása elvének van jelentősége. Az előbbi a könyv kontextusában tulajdonképpen annyit jelent, hogy – amennyiben bizonyos a nemzetközi közösség vagy azok tagjának/tagjainak érdeklődését kiváltó, vagy annak érdekét/érdekeit sértő tények, például az önrendelkezéshez való jog megsértése nem forognak fenn – minden állam szabadon dönthet területi berendezkedéséről, vagyis arról, hogy kíván-e autonóm entitást létesíteni területén, avagy sem.

A másik kiemelt princípiumot is gyakran idézik ebben a viszonylatban az érdekelt, és a területi autonómia gondolatát elutasító államok, mégpedig általában annak tényleges tartalmánál tágabb értelmezési keretben. A probléma a Nemzetközi Bíróság előtt az ún. „Koszovó-ügyben” is felmerült: „A Bíróság előtti eljárás számos résztvevője állította, hogy az egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok tilalmát a területi integritás elve implicite tartalmazza.”¹⁰⁸ A Nemzetközi Bíróságnak a „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye szerint viszont a területi integritás elve az államok közötti kapcsolatok területére korlátozódik.¹⁰⁹ Ez egyébként egyértelműen kiolvasható – többek között – az elvet deklaráló

¹⁰⁶ Lásd az ENSZ Alapokmányának 1. és 2. cikkeit.

¹⁰⁷ Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatát” (A/RES/2749(XXV)), valamint az „Államok gazdasági jogainak és kötelességeinek Kartájáról szóló 1974. évi határozatát” (A/RES/3281(XXIX)).

¹⁰⁸ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 80. pontját.

¹⁰⁹ „Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo.”

Alapokmányból¹¹⁰ és a nemzetközi szokásjog szabályait tartalmazó¹¹¹ „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatból” is,¹¹² vagy akár az 1975. évi Helsink-i Záróokmányból. Ez azt jelenti, hogy az államok a területi integritás elvére főszabályként csak más államokkal való nemzetközi kapcsolataikban és az erőszak tilalmának elvével összefüggésben hivatkozhatnak.

Ezenkívül a területi integritás elve a dolog természete szerint nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor nem az állam egysége a tét, hanem csak annak belső területi igazgatása, beosztása, ideértve a területi autonómia iránti, erőszakkal nem párosuló igényeket is.¹¹³ Ez persze nem jelenti azt, hogy egy állam belső jogában ne zárhatná ki az államiság bizonyos jegyeivel rendelkező területi egységek létesítését, de az ilyen tilalom nem a területi integritás nemzetközi jogi elvén alapul még akkor sem, ha azt az érintett országok előszeretettel citálják ilyen esetekben. Az iménti két princípium mellett van még egy alapvető fontosságú elv, amelyet a területi autonómia kapcsán meg kell vizsgálni, mégpedig a sokak által világrendet megalapozó jelentőségűnek tartott¹¹⁴ önrendelkezéshez való jog alapelvét. Az autonómia különleges viszonyt ápol az önrendelkezés nemzetközi jogi felfogásával,¹¹⁵ ugyanis „az önrendelkezés legalapvetőbb elve az állami kormányzatban entitásként való népi részvétel joga.”¹¹⁶

Az önrendelkezés lehetősége, mint a népet megillető jog a fentebb említett elvekhez hasonlóan szintén az ENSZ Alapokmányában került elismerésre,¹¹⁷ mint az új nemzetközi jog egyik sarkalatos elve. A Nemzetközi Bíróság szerint 1945 után az önrendelkezéshez való jog kógens szabálya, amelynek *erga omnes* jellege van,¹¹⁸ átalakult és személyi hatályát

Advisory Opinion of 22 July 2010.

¹¹⁰ Az Alapokmány 2. cikk 4. pontja értelmében: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló [...] erőszakkal való fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell. (Kiemelés: T. N.)

¹¹¹ Lásd a Nemzetközi Bíróságnak az ún. Nicaragua-ügyben hozott ítélete 191–193. pontjait, valamint a „Kosovó tanácsadó vélemény” 80. pontját.

¹¹² Lásd a Nyilatkozat preambulumban foglaltakat, valamint az elvet kinyilvánító 1. cikkét: „Nemzetközi kapcsolataiban minden állam köteles tartózkodni bármely állam területi integritása vagy politikai függetlensége elleni erőszakkal fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazástól [...]. Minden állam köteles tartózkodni egy másik állam létező nemzetközi határai megsértésének erőszakkal való fenyegetésétől, vagy azzal szemben erőszak alkalmazásától, avagy mint nemzetközi viták intézésének módjától, ideértve a területi vitákat, és az államok határaitra vonatkozó problémákat.” (Kiemelés: T. N.)

¹¹³ Henriksen, John B.: The Right of Self-Determination: Indigenous Peoples v. States. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights. Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 140.

¹¹⁴ Anaya, S. James: Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 3.

¹¹⁵ Suksi, Markku: *Frames of Autonomy and the Åland Islands*. Åbo Akademi tryckeri, Åbo, 1995. 5.

¹¹⁶ Eide, Asbjørn: Ethnic conflicts, minority protection, and the international community. In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov Valery A. (eds.): *Ethnicity and power in the contemporary world*. United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris, 1996. 280.

¹¹⁷ Lásd az Alapokmány 1. cikkének 2. pontját, valamint a XI–XII–XIII. fejezetek rendelkezéseit.

¹¹⁸ Lásd az ún. Kelet-Timor-ügyben meghozott ítélet 29. pontját. Case concerning East Timor (Portugal v. Australia) judgement of 30 June 1995.

illetően szűkül. ¹¹⁹ Lényegében a dekolonizációhoz való abszolút jogként lehetett körülírni, amely inkább a területiség, mintsem az etnicitás elvéhez kötődött. ¹²⁰ Igaz, alkalmazása során a területi elv alól is voltak kivételek, mint például Ruanda-Urundi és Pakisztán, valamint Kelet-Pakisztán, ¹²¹ azaz a későbbi Banglades eseteiben. ¹²²

Az állam- és jogtudományi gondolkodás, valamint a politikai filozófia és az állami gyakorlatok ¹²³ évszázados hagyományai ágyaztak meg a 20. század második felében elsősorban a gyarmati rendszer lebontása során alkalmazott elvnek, melynek pontos tartalmát később más ENSZ dokumentumok, valamint a Nemzetközi Bíróság esetjoga segítettek megállapítani. Az „1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának”, valamint az „1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának” azonos tartalmú első cikk (1) bekezdése értelmében: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre.”

A kérdés – ahogyan már sokan mások is felvetették ¹²⁴ – ezzel összefüggésben az, hogy pontosan mit is ért az univerzális nemzetközi jog, azaz lényegében az ENSZ alapjain felépülő 1945 utáni nemzetközi jogrend az „ön” és a „rendelkezni” kifejezések alatt? Az irodalom és az e tárgyban elfogadott nemzetközi dokumentumok ¹²⁵ mára szerencsére alaposan körbejárták ezt a kérdést és a Nemzetközi Bíróság is több ügyben elemezte a problémát, legutóbb éppen a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményében. Eszerint: „A XX. század második felében az önrendelkezés nemzetközi joga olyan módon fejlődött, hogy az önkormányzattal nem rendelkező, és az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élő népeknek létesített jogot a függetlenséghez. [...] Mindemellett e kontextuson kívül álló esetekben is előfordultak függetlenségi nyilatkozatok. Az államok utóbbi esetekben folytatott gyakorlata nem utal olyan új nemzetközi jogi szabály keletkezésére, amely az ilyen esetekben tett függetlenségi nyilatkozatokat tiltaná.” ¹²⁶

A tanácsadó vélemény idézett első mondatában foglaltak lényegében megfelelnek a Nemzetközi Bíróság eddigi vonatkozó gyakorlatának, ezek alapján az univerzális nemzetközi jogban „nép” alatt egyfelől a szuverén államok ¹²⁷ és az ún. önkormányzattal nem

¹¹⁹ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 79. pontját.

¹²⁰ Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov Valery A. (eds.): *Ethnicity and power in the contemporary world. United Nations University Press. Tokyo-New York-Paris, 1996. 290.*

¹²¹ Saifuddin, Ahmed: *The Roles of Religion and National Identity in Bangladesh.* Ábo Akademi University Press, Ábo, 2000. 96–107.

¹²² Uo.

¹²³ Wilhelm G. Grewe szerint az önrendelkezés elve tulajdonképpen a francia jogfejlődés talaján alakult ki a 18. század harmadik harmadában. Lásd ezzel kapcsolatban: Grewe, Wilhelm G.: *The Epochs of International Law.* Walter de Gruyter, Berlin–New York, 2000. 420.

¹²⁴ Lásd különösen: Hannum, Hurst (1996): i. m. 291., valamint Eide, Asbjørn (1996): i. m. 279.

¹²⁵ Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének „A gyarmati országok és népek számára biztosított függetlenségről szóló Nyilatkozatát. GA/Res/1514 (XV). Ez a határozat azonban – *nomen est omen* – csak az ún. külső önrendelkezésre vonatkozik.

¹²⁶ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 79. pontját.

¹²⁷ Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 96.

rendelkező¹²⁸, valamint gyámság alatt álló területek¹²⁹ lakossága, másrészt pedig az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élők értendők. Egyik kapcsolódó határozatában az ENSZ Közgyűlése részletesen elemezte az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezésének lehetséges módjait.¹³⁰ Ennek alapján az önkormányzattal nem rendelkező területek olyan ún. gyarmati típusú területek, amelyek még nem rendelkeznek teljes mértékű önkormányzatisággal.¹³¹ A határozat értelmében egy önkormányzattal nem rendelkező terület háromféleképpen érheti el a teljes mértékű önkormányzatiság állapotát, mégpedig egyfelől ha szuverén, független állammá alakul át, másfelől ha szabadon társul valamely független államhoz végül, ha integrálódik valamelyik független államba.¹³² Szabad társulás esetében az érintett terület lakossága természetesen nem veszíti el a jogát arra – már csak a szerzett jogok elve alapján sem¹³³ –, hogy később demokratikus és alkotmányos eszközöket alkalmazva fejezve ki erre vonatkozó szándékát a teljesen független állam létrehozásának lehetőségét válassza.¹³⁴

Magától értetődő, hogy mind a társult státusz, mind pedig az integráció az érdekelt felek közötti mindenféle külső kényszertől és hatástól mentes tárgyalások eredménye kell, hogy legyen, és ennek következményeképpen a társult terület saját alkotmányra jogosult.¹³⁵ A társult státusz opcióját választotta – egyebek mellett – több csendes-óceáni terület, így Niue, Norfolk, a Marshall-szigetek, Palau valamint Mikronézia. Ezekben az esetekben a társult állam nemzetközi jogalanyiságot szerez, amelyet csak az érdekelt felek között kötött társulási megállapodás korlátozhat. Integráció esetében azt kell hangsúlyozni, hogy az érintett felek az ennek eredményeképpen létrejövő politikai egységben teljes egyenjogúságot élveznek,¹³⁶ a korábbi önkormányzatisággal nem rendelkező terület viszont csak az önrendelkezési jog esetleges későbbi gyakorlása tekintetében lesz a nemzetközi jog alanya.

Tanulságosak lehetnek még az önkormányzattal nem rendelkező területek vonatkozásában az ENSZ Közgyűlésének egy a tárgykörben született korábbi, 1953-ban elfogadott határozatának észrevételei azokról a számításba veendő tényezőkről, amelyek segíthetnek dönteni az érintett államoknak abban a kérdésben, hogy egy terület vajon elérte már a teljes körű önkormányzatiságot, avagy sem.¹³⁷ A Közgyűlés a határozatot mind saját maga, de elsősorban az önkormányzattal nem rendelkező területek igazgatásáért felelős államok számára egyfajta iránymutatásnak, megszívlelendő javaslatnak szánta.¹³⁸ Ez a határozat –

¹²⁸ Lásd a Namíbia ügyben hozott tanácsadó véleményt. Advisory Opinion of 21 June 1971 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) 52. pont: „a nemzetközi jognak az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó újabb jogfejlődése [...] az önrendelkezés elvét alkalmazhatóvá tette mindannyiukra.”

¹²⁹ Az utolsó gyámság alatt álló terület, nevezetesen Palau 1994-ben vált függetlenné az Egyesült Államoktól az ENSZ Gyámsági Tanácsa pedig 1994. november 1-jén felfüggesztette működését.

¹³⁰ Lásd az 1541. (XV) számú határozatot.

¹³¹ Lásd a határozat Függelékének I. számú alapelvét.

¹³² Uo. VI. számú alapelv.

¹³³ Kovács Péter (1996): i. m. 22.

¹³⁴ Lásd a határozat Függelékének VII. számú alapelvét.

¹³⁵ Uo.

¹³⁶ Uo. VIII. és IX. számú alapelv.

¹³⁷ GA/Res./742. (VIII).

¹³⁸ Lásd a határozat 3. cikkét.

bár nem jogszabály – figyelemreméltó módon próbálta meg összegyűjteni az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezési joguk különféle módozatainak gyakorlása során számításba vehető szempontokat és tulajdonképpen meghatározta a független államiság, a társult tagi státusz, és az önkormányzatiság ún. más különálló rendszereinek objektív követelményeit. Ez utóbbi terminust az ENSZ későbbi dokumentumai már nem alkalmazták, helyette megjelentek viszont egyfelől az „integráció”, valamint „az önrendelkezés minden más formája” kifejezések, arra vonatkozóan azonban nem található utalás, hogy ezek egyike vagy esetleg mindegyike megfeleltethető volna az 1953. évi közgyűlési határozatban foglaltaknak. Az említett dokumentum a független államisághoz szükséges kritériumokat két általa relevánsnak tartott dimenzió keretein belül mutatja be, jelesül egyfelől a terület nemzetközi státuszát, másfelől pedig annak belső önkormányzatiságát figyelembe véve, vagyis tulajdonképpen az államiság külső és belső dimenzióját alapul véve.

Ezek alapján a nemzetközi státuszt illetően a Közgyűlés szerint ahhoz, hogy egy önkormányzattal nem rendelkező terület képes legyen a független állami létre, a következő tényezőket kell figyelembe venni. Elsőként az adott terület teljes nemzetközi felelősséggel kell, hogy tartozzon minden a külső szuverenitása gyakorlása és az ahhoz kapcsolódó belső igazgatási ügyek intézése kapcsán tett aktusa miatt. Emellett rendelkeznie kell az ENSZ-tagsághoz szükséges kritériumokkal és képesnek kell lennie arra, hogy más államokkal, illetve nemzetközi intézményekkel kapcsolatba lépjen. Végül szuverén joga van arra, hogy gondoskodjon saját nemzeti védelméről.¹³⁹ Ami az állami lét belső dimenzióját illeti, a Közgyűlés szerint itt a kormányforma szabad megválasztásának, a területiségnek, vagy területi kormányzatnak, és a gazdasági, szociális és kulturális joghatóságnak, vagyis az e területeken meglévő teljes autonómiának van jelentősége.¹⁴⁰ Ezzel szemben az önkormányzatiságnak a független államiságtól különböző rendszerei esetén az érintett terület nemzetközi státuszát illetően három tényezőt kell számításba venni és lehetőség szerint rendezni. Egyfelől meg kell vizsgálni azt, hogy az érintett terület milyen mértékig jogosult a nemzetközi kapcsolatokban való részvételre, milyen esetekben köthet nemzetközi szerződéseket, és ezek a kérdések hogyan viszonyulnak az érintett állam hasonló jogosítványaihoz („általános nemzetközi kapcsolatok”).

Ezenkívül meg kell vizsgálni a központi állam¹⁴¹ vagy (sic!) az érintett terület jogát az utóbbi politikai státuszának megváltoztatását illetően. Végül ebben az esetben is elemezni kell az adott terület esetleges ENSZ-tagságra való alkalmasságának kérdését. Természetesen az ilyen területek működésének is vannak belső dimenziói, amelyekkel kapcsolatosan a határozat szerint három kérdést kell megvizsgálni. Ebben az esetben is fontos a területi kormányzat ügyének rendezése, amelyet a három montesquieu-i hatalmi ágnek megfelelő bontásban javasol elvégezni a dokumentum. Emellett szükséges elemezni az érintett lakosságnak az állam politikai életében való hatékony részvételének és a gazdasági, szociális és kulturális joghatóság gyakorlása mértékének kérdését.¹⁴² Az önkormány-

¹³⁹ Lásd a határozat Függeléke I. részének A. pontját.

¹⁴⁰ Uo. B. pont.

¹⁴¹ „Metropolitan state”.

¹⁴² Lásd a határozat Függeléke II. részének B. és C. pontjait.

zattal nem rendelkező területek önrendelkezési joga gyakorlásának harmadik módozatára, vagyis a társult státusz elnyerésére vonatkozó tényezők ismertetésétől most – lévén a könyv tárgyát szem előtt tartva azt nem tekintem relevánsnak – e helyütt eltekintek.

Sokkal fontosabbnak tartom azonban – még mindig az iménti határozatnál időzve – azokat a tényezőket, amelyeket tekintetbe kell venni az önrendelkezéshez való jog különféle módozatai gyakorlását illetően az önkormányzattal nem rendelkező területek esetében.¹⁴³

Az ENSZ Közgyűlésének idézett határozata értelmében az alábbi szempontokat kell megfontolni ilyen helyzetekben. Feltehetően a legfontosabb ebben a tekintetben az érintett terület lakosságának véleménye, amelyet az szabadon, befolyástól mentesen, és demokratikus csatornákon keresztül fogalmazhat meg saját politikai státuszát illetően. Ehhez szorosan kapcsolódik a választás szabadságának elve, amely nem jelent többet, mint hogy ugyanez a lakosság szabadon dönthet az önrendelkezési joggal kapcsolatban szóba jöhető opciók között. Ebből egyenesen következik a harmadik lényeges szempont, amely szerint az érintettek csak önkéntes alapon korlátozhatják saját szuverenitásukat, és ezt a döntésüket, szintén demokratikus akaratnyilvánítás útján, bármikor megváltoztathatják.

A határozat szerint jelentősége lehet a különféle földrajzi megfontolásoknak is, amelyek alatt nem kizárólag a központ-terület közötti távolságot, vagy az érintett terület geográfiai sajátosságait (például sziget, szárazföld, félsziget etc.) kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy az önrendelkezés jogával élni kívánó terület és a vele szomszédos országok viszonylatában mennyire érvényesül a jószomszédi kapcsolatok elve, illetve hogy az előbbi politikai státuszának megváltozása és annak módja milyen hatásokkal van, illetve lehet az utóbbiak érdekeire. Ezenkívül elemezni kell az etnikai és kulturális megfontolásokat is, a határozat ez alatt azt érti, hogy az érintett terület lakossága milyen mértékben különbözik faji, nyelvi, vagy vallási, esetleg a kulturális örökséget illetően a környezetétől, illetve magától a központi államtól. Az ezzel kapcsolatban említendő utolsó szempont véleményem szerint – még az előző kettőnél is – anakronisztikusabbnak tűnik és kolonialista, paternalista alapállást tükröz, ami nem véletlen, hiszen a határozatot még a dekolonizáció kezdeti szakaszában fogadta el az ENSZ Közgyűlése. Eszerint az önrendelkezés jogának gyakorlásával kapcsolatban az adott terület népességének a saját jövőjével kapcsolatos döntési képességét illető politikai fejlettségét is meg kell vizsgálni. Nem kétséges, hogy az utóbbi javaslat nem felel meg a jelenlegi nemzetközi jogi rendszer szellemiségének, ideértve különösen a nemzetközi emberi jogi rendszer különböző rendelkezéseit.

A „nép” tehát rendelkezik az önrendelkezés jogával, viszont úgy tűnik, hogy vannak más csoportok, amelyek ugyan nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben népnek, ám az általuk esetlegesen tett egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok nem minősülnek a nemzetközi joggal ellentétben állóknak. A „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleményében a Bíróság azt állapította meg, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozat szerzői „(inkább) olyan személyek, akik a koszovói nép képviselőiként együttesen cselekedtek az ideiglenes adminisztráció nyújtotta kereteken kívül”.¹⁴⁴ Ez a fordulat egy pillanatra felvillantja az

¹⁴³ Uo. A. pont.

¹⁴⁴ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 109. pontját.

önrendelkezési jog egy tágabb, a nemzetközi jog második világháború előtti korszakából ismert értelmezésének lehetőségét,¹⁴⁵ még akkor is, ha a Nemzetközi Bíróság egyébként sietett leszögezni, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozatot az elfogadásához vezető tényleges háttér ismeretében kell értelmezni.¹⁴⁶

Az idézett megállapítás egyébként nem váltott ki osztatlan egyetértést a bíróság tagjaiból. Peter Tomka a Nemzetközi Bíróság akkori elnökhelyettese a tanácsadó véleményhez csatolt nyilatkozatában egyenesen *post hoc* logikai tévedésről beszélt, mivel véleménye szerint teljesen világos az, hogy az ominózus függetlenségi nyilatkozatot az ideiglenes ENSZ közigazgatás szerveként működő koszovói Nemzetgyűlés rendkívüli ülésén fogadta el.¹⁴⁷ Abdul G. Koroma szerint pedig a fenti válaszával a Bíróság tulajdonképpen teljesen újrafogalmazta a feltett kérdést, ugyanis a Közgyűlés véleménykérő határozatában expliciten megjelölte a függetlenségi nyilatkozat szerzőit és a bíró szerint erre a Bíróságnak nem volt meg a joghatósága.¹⁴⁸ Bernardo Sepúlveda-Amor és Mohamed Bennouna is úgy vélik külön-, illetve egyéni véleményeikben, hogy a Bíróság tévedett a függetlenségi nyilatkozat szerzőinek kérdésében, mivel azt a koszovói Nemzetgyűlés fogadta el.¹⁴⁹ Feltehetően azonban, ha a Bíróság elfogadta volna ezt az érvelést (azt, hogy a Biztonsági Tanács 1244. (1999) számú felhatalmazása alapján elfogadott Ideiglenes Önkormányzat Alkotmányos Keretei szerint létesített koszovói Nemzetgyűlés fogadta el a függetlenségi nyilatkozatot), akkor valóban csak arra a következtetésre juthatott volna, hogy a Koszovóra vonatkozó *lex specialis* alapján a Nemzetgyűlésnek nem volt meg az ilyen deklarációk elfogadásához szükséges jogosítványa.

Ezzel szemben azonban, mint láthattuk, a Nemzetközi Bíróság véleménye szerint a függetlenségi nyilatkozat szerzői egy a *lex specialis*on kívül álló személyi kör tagjai, a „személyek, akik a koszovói nép képviselőiként cselekedtek”. Ebből a megállapításból az következik, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén nem csak a nép, hanem más csoportok is elfogadhatnak olyan függetlenségi nyilatkozatot, amely nem áll ellentétben a nemzetközi joggal, ám hogy pontosan melyek ezek az általános feltételek, arról a hivatkozott tanácsadó vélemény nem tesz említést. Igaz, a Bíróság utalt egy a szakirodalomban az elmúlt évtizedekben viszonylag divatos nézetre,¹⁵⁰ mégpedig az általában Lee C. Buchhe-

¹⁴⁵ Erre egyébként maga a bíróság is utal ugyanebben a tanácsadó véleményében: „A 18., 19. századok során és a 20. század elején számos függetlenségi nyilatkozatot fogadtak el, amelyet az az állam, amelytől a függetlenségi szándékot kinyilvánítottak, gyakran határozottan ellenezett.” Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 79. pontját.

¹⁴⁶ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 57. pontját.

¹⁴⁷ Lásd Declaration of vice-president Tomka. 12. pont. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15989.pdf> (2013. július 27.)

¹⁴⁸ Lásd Koroma különvéleményét: Dissenting Opinion of Judge Koroma. 3. pont. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15991.pdf> (2013. július 27.)

¹⁴⁹ Lásd Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. 30–31. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> (2013. július 27.), valamint Dissenting Opinion of Judge Bennouna. 27–35. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15999.pdf> (2013. július 27.)

¹⁵⁰ Lásd: Yash Ghai, Hurst Hannum, vagy James Crawford „szuverenitással való visszaélés” vonatkozó nézeteit.

it¹⁵¹ nevéhez kötött ún. „jogorvosló elszakadás”¹⁵² elméletére. Ebben az esetben arról lenne szó, hogy egy adott országhoz tartozó terület lakossága, a központi kormányzat által elkövetett súlyos és szisztematikus humanitárius természetű jogsértések esetében – egyfajta ultima ratioként – egyoldalúan elszakadhatna az ilyen államtól, bár akadnak, akik szerint ilyen esetekben a nemzetközileg támogatott autonómia is megoldást jelenthet.¹⁵³

Wildhaber bíró az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: mint EJEB is) előtt 1996-ban ítélettel zárult „Loizidou-ügyben” a döntéshez csatolt különvéleményében annak a véleményének adott hangot, hogy „konszenzus van kialakulóban abban a tekintetben, hogy az önrendelkezéshez való jogot jogorvoslatként kellene értékelni a következetes és kirívó emberi jogi jogsértések esetén”.¹⁵⁴ A Nemzetközi Bíróság ugyan a „jogorvosló elszakadással” kapcsolatban érdemben nem foglalt állást¹⁵⁵ kijelentve: „úgy véli, hogy nem szükséges megoldania ezeket a kérdéseket a jelenlegi ügyben”.¹⁵⁶ A döntéshozatali fórum egyik tagja, nevezetesen a brazil Antônio Augusto Cançado Trindade bíró meglehetősen terjedelmes különvéleményében¹⁵⁷ erre a kérdésre is kitért. Álláspontja szerint „[A]z önrendelkezés elve túlélte a dekolonizációt, mégpedig azért, hogy napjainkban a népek szisztematikus elnyomásának új és erőszakos megnyilvánulásaival szembesüljön. Emiatt fejlődött ki a területek nemzetközi igazgatása az ENSZ gyakorlatában (Különböző kontextusokban az ENSZ Alapokmánya alapján pl. Kelet-Timor vagy Koszovó esetében). Lényegtelen, hogy ezen új kísérletek keretei között az önrendelkezést „jogorvoslatként” értékeljük, vagy esetleg más értékelést alkalmazunk. A tény az, hogy a nép nem lehet atrocitások célpontja, nem élhet szisztematikus elnyomás alatt. Az önrendelkezés elvét a szisztematikus elnyomás, alávetés, és zsarnokság ilyen új helyzeteire alkalmazzák.”¹⁵⁸

Bár természetesen egyetlen bíró és a szakirodalom egy részének, továbbá a nemzetközi kapcsolatok néhány szereplőjének álláspontja alapján még nem lehet messzemenő következtetéseket levonni az önrendelkezés jogának evolúciójával kapcsolatban, annyi bizonyos, hogy egyfajta elmozdulás érezhető az elv értelmezését illetően a korábbiakhoz képest. Tény, hogy az önrendelkezéshez való jog nem lehet statikus jog.¹⁵⁹ A Nemzetközi Bíróság az önrendelkezés elve gyakorlásának olyan történeti korszakaira hivatkozott

¹⁵¹ Lásd Buchheit, Lee C.: *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. Yale University Press, New Haven, 1978. 260.

¹⁵² „Remedial secession” vagy „Secession remède”.

¹⁵³ Kingsbury, Benedict: Restructuring Self-Determination: A Relational Approach. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 23.

¹⁵⁴ Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 49.

¹⁵⁵ Elmaradását Bruno Simma és Bernardo Sepúlveda-Amor bírók is bírálták, előbbi a tanácsadó véleményhez fűzött nyilatkozatában, míg utóbbi különvéleményében. Lásd Declaration of Judge Simma. 6–7. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15993.pdf> (2013. július 27.) és Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. 30–31. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> (2013. július 27.)

¹⁵⁶ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 83. pontját.

¹⁵⁷ Lásd Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16003.pdf> (2013. július 27.)

¹⁵⁸ Lásd a különvélemény 175. pontját.

¹⁵⁹ Castellino, Joshua – Gilbert, Jérémie: *Self-determination, Indigenous peoples and Minorities*. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLawJl/2003/8.html> (2013. augusztus 5.)

a Koszovó-ügyben meghozott tanácsadó véleményében, amelynek során rengeteg olyan állam jött létre – a legtöbb esetben – függetlenségének egyoldalú deklarálásával, amely függetlenségi nyilatkozatában a központi állam elnyomó, zsarnoki attitűdjével indokolta az elszakadást, ami megfélemlíthető a „jogorvosló elszakadás” elméletének.

A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye azt is üzenheti, hogy az önrendelkezési jogát illetően a gyarmati korszak felszámolását követően a nemzetközi jog egy szélesebb és korábbi értelmezési kerethez térhet vissza, ami nem kétséges, hogy komoly változást hozhat a II. világháborút követően felépült nemzetközi rendszerben. A Bíróság, ha nem is ismeri el *expressis verbis* a jogorvosló elszakadás lehetőségének létjogosultságát a hatályos nemzetközi jog rendszerében, bizonyos tényezőkből mégis valami ilyesmire lehet következtetni. Először is teljesen nyilvánvaló az, hogy Koszovó független államisága nem a népek önrendelkezéshez való jogának az ENSZ keretében kialakított értelmezése szerint valósult meg. Koszovó lakossága ugyanis nem tekinthető „népnek” ebben az értelemben.¹⁶⁰ Másodszer a Nemzetközi Bíróság feltehetően nem véletlenül utalt a 18. és 19. századokra, valamint a 20. század elejére (ami alatt valószínűleg az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása, vagyis 1776. július 4. és az I. világháborút lezáró ún. „Párizs-környéki békék” között eltelt periódust értette), mint amikor számos esetben fogadtak el függetlenségi nyilatkozatokat különféle entitások. Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Bíróság leszögezte, hogy „az állami gyakorlat ebben a korszakban világosan arra enged következtetni, hogy a nemzetközi jog nem tartalmazott tilalmat a függetlenségi nyilatkozatokkal kapcsolatban”.¹⁶¹ Majd ehhez hozzátette, hogy az önrendelkezéshez való jog II. világháború utáni fejlődése ellenére sem utal semmi arra, hogy ezzel párhuzamosan a nemzetközi jog megtiltotta volna olyan függetlenségi nyilatkozatok elfogadását, amelyek kívül esnek a népek önrendelkezési joga gyakorlásának kontextusán.¹⁶² Vagyis ebből arra lehet következtetni, hogy az önrendelkezési jog 1945 utáni fejlődésével egyidejűleg hatályban maradt a nemzetközi jognak az egyoldalú függetlenség deklarálására vonatkozó lehetősége is bizonyos helyzetekben, amelyek akár megegyezhetnek a jogorvosló elszakadás eseteivel is. Erre utalhatott a Bíróság Koszovó kapcsán akkor is, amikor a koszovói függetlenségi nyilatkozat kikiáltásának történelmi körülményeit bemutatva idézte a Biztonsági Tanács 1244. (1999) számú határozata preambulumának az ideiglenes nemzetközi igazgatás bevezetését indokoló megállapítását: „(a Biztonsági Tanács) elhatározva, hogy megoldja a *súlyos humanitárius helyzetet*”. (Kiemelés: T. N.)

Következik-e vajon mindezekből, hogy egy olyan terület lakossága, amely egyébként nem tartozik a „nép” nemzetközi jogi fogalmának hatálya alá és a központi államhatalomnak „köszönhetően” súlyos humanitárius helyzetbe kerül, kivételes és végső esetben, egyfajta jogorvoslati lehetőségként egyoldalúan elszakadjon attól az államtól, amely ebbe a helyzetbe sodorta? Álláspontom szerint erre a kérdésre egy bizonytalan igen adható.

¹⁶⁰ A népek önrendelkezéshez való jogának az ENSZ keretei közötti értelmezéséhez lásd még Aureliu Cristescunak, az ENSZ egykori Emberi Jogok Bizottságának a Kisebbségek védelmével és a diszkrimináció megelőzésével foglalkozó Albizottsága jelentéstevője által 1981-ben véglegesített tanulmányt. <http://www.cetim.ch/en/documents/cristescu-rap-ang.pdf> (2013. november 12.)

¹⁶¹ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 79. pontját.

¹⁶² Uo.

Egyfelől ugyanis erre engednek következtetni a Nemzetközi Bíróság Koszovó-ügyben hozott meglátásai, amely ugyan ebben a kérdésben (sem) fogalmazott egyértelműen, de végkövetkeztetéséből világosan ez az értelmezési lehetőség következik. Másfelől, és ez talán még ennél is fontosabb, az ENSZ tagjai közül – 2013. augusztus 1-jei állapot szerint¹⁶³ – már 101-en egyértelműen elismerték Koszovó államiségát és várhatóan ez a szám az idő előrehaladtával, ha nem is exponenciálisan, de tovább fog emelkedni. Persze az is jól látható, hogy rendkívül súlyosan megosztja ez a kérdés a nemzetközi közösséget, amely attól függően, hogy melyik nemzetközi jogi alapelvet – vagyis végső soron az emberi jogok védelmét, avagy az államok területi épségét – tartja „erősebb” érvek foglal állást ebben a vitában. Ez a kérdés valójában morális alapokon is nyugszik, és teljesen leegyszerűsítve aszerint fog eldőlni, hogy melyik bizonyul magasabb rendű értéknek a hatályos nemzetközi jogban: az ember, avagy az állam? Coudenhove-Kalergi, a páneurópai mozgalom „atyja” az ember szempontjainak magasabbrendűségét hirdette: „az ember cél nem eszköz, az állam eszköz, nem cél”.¹⁶⁴

A kérdés továbbra is az, hogy elismeri-e a területi autonómiához való jogot az univerzális nemzetközi jog? Álláspontom szerint az erre adható válasz – bizonyos megszorításokkal – igenlő, mégpedig a következő megfontolások miatt. Az önrendelkezéshez való jogban ugyanis nem kizárólag a független állam létrehozásához való jog értendő benne, hanem a más státusz kialakításának jogát és lehetőségét is magában foglalja. Így például a területi állam nemzetközi határainak és területi egységének sérelmével nem járó, és az ún. belső önrendelkezés egyik típusát jelentő autonóm területi entitás kialakításának lehetőségét. Hannum szerint az önrendelkezési jog gyakorlása esetén különböző szintek képzelhetők el a különböző alanyok számára.¹⁶⁵ Vagyis akit a nemzetközi jog alapján megillet az önrendelkezés joga, az tulajdonképpen az autonóm terület létrehozására is szükségképpen jogosult. Ennek bizonyítékául mindenekelőtt a már említett és nemzetközi szokásjognak minősülő „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozat” releváns rendelkezéseit kell idézni. Ennek megfelelően: „Az egyenlő jogok és a népek önrendelkezésének ENSZ Alapokmányban foglalt elve alapján minden népnek joga van ahhoz, hogy szabadon, külső befolyástól mentesen határozza meg *politikai státuszát*, és hogy gazdasági, szociális és kulturális fejlődését előmozdítsa, és minden állam köteles ezt a jogot az Alapokmány rendelkezéseinek megfelelően tiszteletben tartani.” Továbbá a Nyilatkozat az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának lehetséges módozatait is meghatározza: „Szuverén és független állam létrehozása, egy független államhoz való szabad társulás vagy azzal való integráció, avagy *bármilyen más a nép által szabadon meghatározott politikai státusz kialakítása* jelentik az önrendelkezés jogának az adott nép által történő gyakorlása módozatait.” (Kiemelések: T. N.)

Azaz jól látható, hogy a nép önrendelkezési jogának gyakorlása során legalább háromféleleképpen dönthet. Egyrészt kiválhat az államból és létrehozhatja saját független és szuverén

¹⁶³ <http://www.kosovothankyou.com/> (2013. augusztus 17.)

¹⁶⁴ Coudenhove-Kalergi: *Totális állam, totális ember*. Századunk Kiadása, Budapest, 1937. 9.

¹⁶⁵ Hannum, Hurst (1996): i. m. 291.

államát. Másrészt határozhat úgy, hogy társul bármely független államhoz,¹⁶⁶ esetleg integrálódni kíván ahhoz. Harmadrészt bármilyen politikai státuszt kialakíthat, amelybe értelem szerűen az autonóm terület létrehozása is beleértendő. Végül a status quót választva dönthet úgy is, hogy egyelőre nem kíván élni az önrendelkezés jogával. Könnyű belátni ugyanis, hogy az önrendelkezéshez való jog nem kötelezettséget jelent a nép számára, vagyis az szabadon dönthet arról, hogy kívánja-e gyakorolni ezt a jogát, és amennyiben igen, pontosan milyen módon szeretné tenni azt feltéve, hogy az nem jár a nemzetközi jog más kógens szabályainak megsértésével. Amennyiben a nép úgy dönt, hogy a társulási opciót választja, ebben az esetben státuszának ily módon történő rendezéséhez a másik érintett fél egyetértésére is szükség van, ugyanis egyetlen állam sem kötelezhető arra, hogy bármely más entitást „befogadjon”. A társulás ilyenkor a két érdekelt fél között megkötött és tárgyalások útján kialakított társulási szerződés alapján megy végbe. Abban az esetben azonban, ha a nép mellett határoz, hogy önrendelkezési jogának gyakorlásával autonóm területi státuszt szeretne szerezni a területi államon belül, ehhez megvan a joga és lehetősége, a területi állam oldalán ez a jogosultság mindenekelőtt tárgyalási kötelezettséget keletkeztet. Ha a tárgyalások eredményeképpen a területi állam nem kíván autonóm státuszt biztosítani a népnek, úgy ez utóbbi még mindig élhet az önrendelkezési jog más módozataival, mindenekelőtt például a szecesszióval és így egy független állam létrehozásával.

A kisebbségi területi autonómia-törekvések kapcsán a kérdést ezek után úgy kell feltenni, hogy jogosult-e valamely kisebbség, amely egyúttal nem minősül az univerzális nemzetközi jog alapján népnek, az önrendelkezéshez való jogra? Az „1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya” IV. része alapján létrehozott és a szerződés végrehajtását monitorozó Emberi Jogi Bizottság¹⁶⁷ az Egyezségokmánynak a kisebbségi jogokat szabályozó 27. cikkéhez fűzött általános magyarázata¹⁶⁸ szerint „az Egyezségokmány különbséget tesz az önrendelkezéshez való jog és a 27. cikk alapján védett jogok között. Az előbbi kimondottan a népeket megillető jog¹⁶⁹ [...]. A 27. cikkhez kapcsolódó jogok élvezete nem sértheti egy részes állam szuverenitását és területi integritását.”¹⁷⁰ Látható ezek alapján, hogy az önrendelkezés joga nem illeti meg a kisebbségeket,¹⁷¹ igaz az Emberi Jogi Bizottság hivatkozott magyarázatát megelőzően még voltak, akik másképpen vélekedtek a kérdésről,¹⁷² azóta azonban minden ezzel kapcsolatos találgatást óvatosság jellemez. Az Emberi Jogi Bizottság véleményem szerint túlságosan szűken értelmezte az

¹⁶⁶ Ezt az opciót választotta például az Új-Zélandhoz tartozó Niue.

¹⁶⁷ Az angolul *Human Rights Committee*-nek nevezett testületet – „Emberi Jogi Bizottságnak”, az egykori *Commission on Human Rights*-nak nevezett grémiumot – „Emberi Jogok Bizottságának” nevezem.

¹⁶⁸ Fiftieth session (1994) General comment No. 23: Article 27 (Rights of minorities). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/35/PDF/G0842235.pdf?OpenElement> (2013. július 25.)

¹⁶⁹ Lásd az általános magyarázat 3.1. pontját.

¹⁷⁰ Uo. 3.2. pont.

¹⁷¹ Lásd ezzel kapcsolatban Abdul G. Koroma bírónak a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményéhez fűzött különvéleményének (lásd *supra*) 4. pontját: „A nemzetközi jog nem biztosít jogot az etnikai, vallási, vagy nyelvi csoportoknak arra, hogy elszakadjanak attól az államtól, amelyhez tartoznak, annak bejegyzése nélkül, pusztán kinyilvánítva erre vonatkozó akaratukat. [Ennek] elfogadása a dekolonizáció kontextusán kívüli (esetekben) nagyon veszélyes precedenst teremt.”

¹⁷² Sieghart, Paul: *The Lawful Rights of Mankind. An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford–New York, 1986. 168.

önrendelkezési jog tartalmát, mivel az államok területi integritása sérelmének tilalmára célozva nem vette figyelembe, hogy a jog gyakorlásának következményeképpen nem feltétlenül kerül sor független állam létrehozására.

Ezt a megállapítást látszik alátámasztani az Emberi Jogi Bizottságnak egy későbbi, az ún. „Apirana Mahuika ügyben” hozott állásfoglalása is, amely szerint „az 1. cikk szabályai relevánsak lehetnek más az Egyezségokmány által védett jogok, így különösen a 27. cikk értelmezése során.”¹⁷³ Egyetértek James S. Anayával, aki szerint „az önrendelkezés szűk, kizárólag a gyarmati kontextusra korlátozó értelmezése nem öleli fel ennek a jognak a lényegét.”¹⁷⁴ Malgosia Fitzmaurice szerint „az elszakadás csak egy nagyon korlátozott területe az önrendelkezési jognak és emiatt e jog más megnyilvánulási módjai nem állnak konfliktusban a területi integritással”.¹⁷⁵

Mindenesetre az univerzális nemzetközi jog vonatkozó szabályainak és azok kvázi autentikus értelmezésére feljogosított szervei álláspontjának elemzését követően a következő megállapításokra juthatunk. A népnek joga van az önrendelkezésre, ami – egyebek mellett – magában foglalja a területi autonómia létesítésének jogát is, vagyis a nemzetközi jog – implicite ugyan és a népre korlátozottan – elismeri a területi autonómiához való jogot, és az arra vonatkozó igényt nem tartja *ab ovo* a nemzetközi joggal ellentétesnek. Kisebbségeknek csak abban az esetben van joguk a területi autonómiához, ha az adott esetben megállapítható, hogy valamely kisebbségi közösség egyúttal a „nép” nemzetközi jogban jelenleg használatos fogalma alá is tartozik egyúttal. Ezenkívül a Nemzetközi Bíróság „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye alapján létezik egy közelebbről meg nem határozott, jelenleg sűrű körbe jelentő kör is, amely noha nem tartozik a nép fogalma alá, de az általa tett függetlenségi nyilatkozat nem szükségképpen áll ellentétben a nemzetközi joggal. Ez a tanácsadó vélemény egyébként egyfajta válasz is lehet azok számára, akik a dekolonizációs folyamat tulajdonképpen befejezett mivolta miatt az önrendelkezési jog kiüresedésétől tartanak.

A kisebbségi kérdés jogi szabályozásáról való gondolkodás már viszonylag korán arra az álláspontra jutott, hogy részben külön kell kezelni a nemzetközi jogban azokat a csoportokat, amelyek egy adott terület eredeti lakosainak számítanak és a történelem során valamilyen külső támadás, hódítás, gyarmatosítás következtében kerültek kisebbségi és függő helyzetbe egy adott államon belül. Az Egyesült Nemzetek égisze alatt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretei között indultak meg a kérdésre vonatkozó jogalkotási munkálatok, amelynek eredménye lett az 1957. évi 107. számú egyezmény „a független államokban élő őslakos és más törzsi és féltörzsi lakosság védelméről és integrációjáról.” Ezt az egyezményt már kezdetben is számos kritika érte, mindössze huszonzét ország ratifikálta, ráadásul ezek közül tízen később felmondták az egyezményt és az ILO-nak a tárgyban kidolgozott új egyezményéhez csatlakoztak. Valóban, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az 1980-as években látta elérkezettnek az időt arra, hogy egy lényegesen kor-

¹⁷³ Apirana Mahuika et al. v. New Zealand, Communication No. 547/1993 (2000). 9.2.

¹⁷⁴ Anaya, James S.: A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination. *Transnational Law and Contemporary Problems*. No. 3. 1993. 131.

¹⁷⁵ Fitzmaurice, Malgosia: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 16. 2009. 148–149.

szerűbb és a kihívásokra megfelelőbb válaszokat adó szerződést dolgozzon ki az őslakos népekkel kapcsolatban. Így került sor az 1989. évi 169. számú „a független államokban élő őslakos és törzsi népekről” szóló egyezmény elfogadására. A szerződést a 2013. augusztus 1-jei referencia időpontig huszonketten erősítették meg, vagyis megállapítható, hogy jelenleg két azonos tárgyban kötött egyezmény létezik párhuzamosan nagyjából hasonló számú részes állammal. Általánosságban az is elmondható, hogy a 107. számú egyezmény részes felei között inkább afrikai és ázsiai államok, míg a 169. számú egyezmény között inkább latin-amerikai, óceániai és európai országok találhatók.

A két nemzetközi szerződés közötti különbség már az alkalmazott terminológiát illetően is szembeötlő, ugyanis a 107. számú egyezmény következetesen mint őslakos és törzsi, illetve féltörzsi lakosságról, addig a 169. számú egyezmény őslakos és törzsi népekről tesz említést. Az utóbbi dokumentum a szóhasználat miatt 1. cikk (3) bekezdésében siet leszögezni, hogy „a »népek« kifejezés ezen Egyezményben nem értelmezhető akként, mint amelyhez a nemzetközi jog értelmében jogok fűződhetnek”, a 107. számú egyezmény pedig egyáltalán nem tesz említést az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről. Vagyis megállapítható, hogy a két egyezmény kidolgozói és az azokat ratifikáló államok nem ismerik el az érintett csoportok önrendelkezéshez való jogát és tulajdonképpen – részben ebből, valamint a hallgatásból kifolyólag – a területi autonómiához való jogot sem. Ennek ellenére az őslakos népek egyik legfontosabb követelése éppen az önrendelkezéshez való joguk nemzetközi jogi elismertetése, erre vonatkozó törekvéseik eredménye a különféle soft law dokumentumokban érhető tetten.

2. Területi autonómia a regionális nemzetközi jogi rezsimekben

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy létezik-e *lex specialis* (kisebbségi) területi autonómiát illetően a különböző regionális nemzetközi jogi rezsimekben. A lakonikus tömörségű és megelölegezett válasz erre a kérdésre is úgy hangzik, hogy „nem létezik”, ám indokolt a témakör ennél alaposabb vizsgálata.

a. Európa

Európában az Európa Tanács és az Európai Unió mint regionális nemzetközi szervezetek jogszabályait kell görcső alá venni ebben a tekintetben, míg az EBEE és a jogutód Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns dokumentumait egy későbbi alfejezetben veszem szemügyre.

Már az 1949. évi londoni statútummal létrehozott Európa Tanács tagjai által 1950-ben elfogadott „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény” esetében érezni lehet, hogy az államok területi integritásának elve nagyon komoly súllyal esik latba az európai kontinensen. Így például a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az államok a területi integritásuk védelme érdekében törvényben korlátozhatják – az arányosság és célhoz kötöttség elvének figyelembevételével – e szabadság hatálya alá tarto-

zó jogok gyakorlását.¹⁷⁶ Jóllehet gondosan kerül minden a kisebbségi területi autonómiára utaló esetleges kifejezést, és emiatt csak korlátozott jelentősége lehet ebben a tekintetben, az Európa Tanács tagállamai által 1980-ban Madridban kötött „A területi közösségek és hatóságok közötti határmenti együttműködésről szóló európai Keretegyezmény”¹⁷⁷ említést érdemel ebben a kontextusban. Az egyezmény „területi közösségek vagy hatóságok” alatt „olyan az államok belső joga által ilyennek elismert közösségeket, hatóságokat, vagy testületeket ért, amelyek helyi vagy regionális funkciókat gyakorolnak”. (Kiemelés: T. N.) A szerződés értelmében minden állam diszkrecionális jogkörébe tartozik az, hogy mit tekint területi közösségnek, vagyis olyan entitásnak, amely regionális funkciót gyakorolhat az állam területén.¹⁷⁸

A Keretegyezményhez elfogadása óta már három kiegészítő jegyzőkönyvet is csatoltak, amelyek segítségével a részes államok megpróbálják elősegíteni a területi közösségek együttműködését az Európa Tanács tagállamai területén. A szervezet égisze alatt kidolgozott kisebbségvédelmi egyezmények nem szólnak az önrendelkezés jogáról vagy lehetőségéről, ellenben hangsúlyozzák az államok területi integritásának elvét. Az 1992. évi Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Nyelvi Karta) már preambulumban siet leszögezni, hogy „Európa különböző országaiban és régióiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése fontos hozzájárulás egy olyan Európa felépítéséhez, amely a nemzeti szuverenitás és a területi integritás keretei között a demokrácia és a kulturális sokrétűség elvein alapul”. Ezt erősíti meg a Nyelvi Kartának az 5. cikke is, amely szerint: „A jelen Kartában *semmi* sem lehet oly módon értelmezhető, mint ami feljogosítana bármely olyan tevékenység kezdeményezésére vagy lépés megtételére, amely sérti az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljait vagy egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeket, ideértve az államok szuverenitásának és területi integritásának elvét.” (Kiemelés: T. N.) Azaz az Európa Tanács értelmezése szerint tagjai területén nem élnek olyan csoportok, amelyek az univerzális nemzetközi jog értelmében „népnek” minősülnének, továbbá a Karta kedvezményezettjei nem jogosultak az önrendelkezési jog (külső) oldalának gyakorlására.

A hivatkozott dokumentum ehhez még hozzáteszi, hogy a média területén vállalt kötelezettségek esetében az államok területi integritásuk védelme érdekében korlátozhatják az érintettek jogainak gyakorlását.¹⁷⁹ Ezt erősíti meg a Kartához fűzött értelmező jegyzék

¹⁷⁶ Lásd az 1950. évi emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdését.

¹⁷⁷ Az egyezményt kihirdető 1997. évi XXIV. törvény a dokumentumot a „Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény” címmel iktatta be a magyar jogszabályok közé. A kihirdető jogszabály – álláspontom szerint révesen – önkormányzatnak fordította az egyébként hagyományosan „közösségként” fordítandó „community”, illetve „collectivité” kifejezéseket, amelynek nyilvánvalóan az volt az oka, hogy a magyar jogrendszerből hiányzik az említett terminus technicus, és a jogalkotó el kívánta kerülni az ebből esetlegesen fakadó jogalkalmazási nehézségeket, félreértéseket. Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács mindkét hivatalos nyelvben létezik kifejezés az önkormányzatra: „self-government”, illetve „autogouvernement”.

¹⁷⁸ Dánia például kizárta a szerződés alkalmazhatóságát autonóm területei vonatkozásában. Lásd a Dán Királyságnak az Keretegyezményhez fűzött nyilatkozatát. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=8&DF=02/08/2010&CL=ENG&VL=1> (2013. augusztus 2.)

¹⁷⁹ Lásd a Karta 11. cikkének (2) bekezdését.

is, amely egyúttal utal arra, hogy az 1980. madridi Keretegyezmény alapján működő határ menti együttműködés nem tekinthető a területi integritás elleni fenyegetésnek.¹⁸⁰

Az államok területi integritásának elvét erősítik meg az Európa Tanács 1995. évi Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezményében foglaltak, úgymint a preambulumnak a Nyelvi Karta szövegével szinte szó szerinti egyezést mutató fordulatai, továbbá a Keretegyezmény 21. cikke is. Ehhez kapcsolódóan érdekesség, hogy két tagállam, nevezetesen Azerbajdzsán és Bulgária – a meglévő egyértelmű és világos rendelkezések ellenére – szükségesnek látta, hogy a Keretegyezmény ratifikációja során tett nyilatkozata során is kinyilvánítsa: „a Keretegyezmény egyetlen rendelkezése sem értelmezhető akként, mint ami területi integritásának sérelméhez vezethetne.”¹⁸¹ Sőt, Bulgária úgy tűnik, hogy a belső önrendelkezés eseteire is ki kívánta terjeszteni a területi integritás elvét, amikor hangsúlyozta ezzel kapcsolatban állama unitárius jellegét.¹⁸² Alan Phillips szerint jóllehet a Keretegyezmény nem foglalkozik az autonómiával, annak néhány alkotóeleme megjelenik a dokumentum cikkeiben, így például azokban, amelyek a kultúrára és a részvételi jogokra vonatkoznak, továbbá a Keretegyezmény végrehajtásának monitorozásáért felelős Tanácsadó Bizottság is azon az állásponton van, hogy az autonómia a kisebbségek hatékony részvétele biztosításának gyakorlati megoldása lehet.¹⁸³

Az iméntihez hasonló az álláspontja az Európai Unió jogrendjének is, bár ha lehetséges, akkor még annál is szűkszavúbb ebben a vonatkozásban. A 2007. évi Lisszaboni Szerződésnek köszönhető – a csatlakozni szándékozó országok számára kötelezettséget jelentő 1993. évi koppenhágai kritériumokat¹⁸⁴ és néhány a tárgyat érintő irányelvet¹⁸⁵ nem számítva – hogy az EU jogrendje egyáltalán megemlíti a kisebbségek ügyét – az emberi jogok rendszerén belül – elismerve az azokhoz tartozó személyek jogait, mint az Unió értékeit.¹⁸⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok saját területi integritásának biztosítása alapvető állami funkció, amelyet az Európai Unió tiszteletben tart, csakúgy, mint például a regionális önkormányzatok¹⁸⁷ létét, ami adott esetben nemzeti identitásuk részeként szintén védelemben részesül. A fentieket

¹⁸⁰ Lásd az értelmező jegyzék 69. pontját. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/148.htm> (2013. augusztus 2.)

¹⁸¹ Lásd Azerbajdzsán és Bulgária ratifikáció során tett nyilatkozatait. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=8&DF=02/08/2010&CL=ENG&VL=1> (2013. augusztus 2.)

¹⁸² Uo.

¹⁸³ Phillips, Alan: Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 305–306.

¹⁸⁴ A kritériumokat lásd: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/95/9&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (2013. augusztus 2.)

¹⁸⁵ Lásd különösen a 2000/43/EK és a 2000/78/EK számú irányelveket.

¹⁸⁶ Lásd az Európai Unióról szóló Szerződésnek a 2007. évi Lisszaboni Szerződéssel beiktatott új 2. cikkét.

¹⁸⁷ Érdekesség, hogy míg az Európai Unióról szóló Szerződés angol, német, svéd, dán, holland, szlovák, cseh, bolgár, lengyel, szlovén és magyar változata az önkormányzatot jelentő „self-government”, „Selbstverwaltung”, „självstyre”, „selvstyre”, „zelfbestuur”, „samospráv”, „samosprávy”, „samouprávlennic”, „samorządu”, „samoupravo”, addig a francia, a spanyol, az olasz, a román, a portugál szöveg az autonómia jelentésű „autonomie”, „autonomía”, „autonomie”, „autonomia” kifejezéseket használja.

leszámítva az Európai Uniónak nincs olyan általános jogszabályi rendelkezése, amely – legalább érintőlegesen – a területi autonómiára vonatkoztatható volna.¹⁸⁸

Van ellenben néhány olyan jogszabály – jellemzően az Alapító Szerződésekhöz vagy a csatlakozási szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv – amely bizonyos tagállamok területén működő autonóm entitások speciális státuszára vonatkozik. Így mindenekelőtt meg kell említeni a Finnország csatlakozási szerződéséhez csatolt 2. számú Jegyzőkönyvet az Åland-szigetekre vonatkozóan, amelynek értelmében az EU Alapító Szerződésai csak a Jegyzőkönyvben foglalt eltérésekkel alkalmazhatók Ålandon.¹⁸⁹ Ennek alapján az ålandi *hembygdsrättre* vonatkozó speciális finn jogszabályok hatályát, valamint a területen érvényesülő különleges adózási rendet nem érintik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés releváns rendelkezései.¹⁹⁰ A kivételes bánásmódot az Európai Unió az Åland-szigeteknek a nemzetközi jogon alapuló különleges státuszával indokolja.¹⁹¹

A Dániához tartozó Feröer-szigetek státuszáról az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 355. cikk (5) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a Szerződések Feröer vonatkozásában nem alkalmazandók. Feröer az Európai Közösségekkel 1977-ben egy halászati, 1991-ben pedig egy – 1996-ban felülvizsgált – szabadkereskedelmi megállapodást kötött, amelyben az EK elismerte, hogy „a Feröer-szigetek a Közösségek egyik tagállamának önkormányzattal rendelkező integráns része”.¹⁹² A dán csatlakozási szerződéshez csatolt egyik jegyzőkönyv értelmében azok a dán állampolgárok, akik a csatlakozás időpontjában a Feröer-szigeteken állandó lakóhellyel rendelkeztek, továbbá azok leszármazottai nem minősülnek a Szerződések értelmében uniós polgárnak. Grönland, Dánia másik területi autonómiával rendelkező területe, miután a grönlandi önkormányzatot intézményesítő dán törvény 1979-ben hatályba lépett, egy 1982-ben, 75%-os részvétel mellett tartott népszavazáson mondta ki, hogy ki szeretne lépni az Európai Közösségekbe.¹⁹³ Ennek megfelelően módosítani kellett az EK-szerződést 1984-ben (az uniós szakzsargon ezt a dokumentumot csak mint „Grönland szerződést” említi), amelynek értelmében a Szerződések Grönlandra nem alkalmazandók.¹⁹⁴

A Grönland szerződéshez egy jegyzőkönyvet is csatoltak, amelyben rögzítették a területre vonatkozó szabályokat – amik néhány különbségtől eltekintve – az EK-nak az ún. tengerentúli területekre vonatkozó szabályaihoz hasonló rezsimet hoztak létre Grönland vonatkozásában. A régióra alkalmazott terminus technicus pedig a következő lett: „A Dán Királyság különálló közössége: Grönland.”¹⁹⁵ Az Európai Közösségek egy a feröerihez hasonló halászati szerződést kötöttek Grönlanddal 1985-ben, amelyet az Európai Közösség és az autonóm szervek újratárgyaltak és 2007-ben újrakötöttek. A „halászati partnerségi

¹⁸⁸ Lásd Görömbei Sára e tárgyban írt szakcikkét: Görömbei Sára (2008): i. m. 64–69.

¹⁸⁹ Ezt erősíti meg az Európai Unió működéséről szóló 355. cikkének (4) bekezdése is.

¹⁹⁰ Lásd a Jegyzőkönyv 1. és 2. cikkeit.

¹⁹¹ Lásd a Jegyzőkönyv preambulumát.

¹⁹² Lásd az 1991. évi feröeri szabad-kereskedelmi megállapodás preambulumát.

¹⁹³ A népszavazáson megjelentek 53%-a szavazott a kilépés mellett. http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_17/ (2013. augusztus 2.)

¹⁹⁴ Lásd a Grönland Szerződés 1. és 5. cikkeit.

¹⁹⁵ Lásd a Grönland Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv 3. cikkét.

megállapodás” címet viselő dokumentum preambuluma szerint: „Emlékeztetve Grönland státuszára, amely egyszerre *autonóm* és integráns része a Közösség egyik tagállamának.” (Kiemelés: T. N.) Az iméntiekhez hasonló rendelkezések találhatóak a Man-szigetre és a Csatorna-szigetekre, valamint Franciaország és az Egyesült Királyság, valamint Hollandia több tengeren túli területére is. Az Egyesült Királyság csatlakozási szerződéséhez csatolt 3. számú Jegyzőkönyv szabályozza az Európai Uniónak a Man-szigettel és a Csatorna-szigetekkel kapcsolatos különleges viszonyát.¹⁹⁶

A vámügyeket és más gazdasági érdekű kérdéseket rendező jegyzőkönyvnek van egy egyedinek nevezhető cikke is, mégpedig az érintett szigetek egyfajta regionális állampolgársága vonatkozásában. A dokumentum 6. cikke értelmében ugyanis „Csatorna-szigeteki vagy Man-szigeti személynek minősül az Egyesült Királyság és a gyarmatok minden olyan állampolgára, aki, vagy akinek a szülője, avagy nagyszülője a kérdéses szigeten születése, örökbefogadása, honosítása vagy nyilvántartásba vétele folytán lett állampolgár, de nem tekinthető ilyen személynek (ha a fenti aktusok valamelyike az Egyesült Királyság területén történt). Abban az esetben sem tekinthető ilyen státuszúnak, ha bármikor folyamatosan az Egyesült Királyságban volt az állandó lakóhelye”. Azaz az Európai Unió tulajdonképpen tudomásul veszi a Man-sziget és a Csatorna-szigetek lakóit az Egyesült Királyságban megillető speciális státuszt. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés értelmében pedig a Csatorna-szigetekre és a Man-szigetre a Szerződések csak az Egyesült Királyság csatlakozási szerződésében foglaltak végrehajtásához szükséges mértékig alkalmazhatók.¹⁹⁷ Végül a Görögország Csatlakozási Szerződéséhez csatolt 4. számú Együttes Nyilatkozat elismerte az Athosz-félsziget speciális státuszát, mint ami a görög alkotmány 105. §-án valamint az Athosz-hegy Kartáján alapul, és amelynek kizárólag spirituális és vallási természetű okai vannak.¹⁹⁸

Az Európai Unióval kapcsolatos kép nem volna teljes, ha nem tennénk röviden említést a Jugoszlávia felbomlásának folyamata során az EK Miniszterek Tanácsa által felállított ún. Jugoszlávia Döntőbizottságról, vagy közismertebb és informális nevén az azt elnöklő Robert Badinterrel elnevezve „Badinter döntőbizottságról”, amelynek hivatása az volt, hogy szakmai álláspontjával és jogi tanácsaival segítse a „Jugoszlávia Konferenciát” és magát az EK-t a délszláv konfliktussal összefüggő ügyekben. A „Badinter döntőbizottság” 1. számú véleményében megállapította, hogy szövetségi berendezkedésű országokban a nemzetközi joggal tulajdonképpen nem ellentétes, ha a tagállamok ki akarnak válni a föderációból és független államként akarnak működni. A Döntőbizottság szerint ugyanis: „szövetségi típusú állam esetében, amely olyan közösségeket foglal magában amelyek bizonyos mértékű *autonómiával* bírnak [...] az érintett köztársaságokon múlik, hogy rendezzék az államutódlás kérdését”.¹⁹⁹ (Kiemelés: T. N.)

¹⁹⁶ <http://www.gov.im/cso/externalrelations/eu.xml> (2013. augusztus 2.)

¹⁹⁷ Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 355. cikkének (5) bekezdése c) pontját.

¹⁹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,hu&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=240438:cs&page=> (2013. augusztus 2.)

¹⁹⁹ Lásd az 1. számú vélemény 1. bekezdésének d) illetve 3. bekezdésének 3. francia-bekezdését.

b. Afrika

Afrikában jóval egyszerűbb a területi autonómiára vonatkozó képlet, mint Európában. Annak ellenére, hogy a kontinens államainak döntő része – Etiópia és Libéria kivételével – a gyarmati rendszer elleni küzdelem során, az önrendelkezési jog gyakorlásának eredményeképpen jött létre a 20. században, e jogot az elmúlt évtizedekben gyakorlatilag „törvényen kívül helyezték” a földrész regionális nemzetközi szervezete keretén belül folytatott együttműködés égisze alatt. Az Afrikai Egységszervezet (OAU) 1963. évi Alapokmánya még a szervezet céljaként fogalmazta meg a kolonializmus minden formájának kiküszöbölését a kontinensen²⁰⁰ és alapelveként a még függő helyzetben lévő afrikai területek teljes emancipációját,²⁰¹ de ezzel párhuzamosan már megjelent az államok területi integritásának és a beavatkozás tilalmának elve,²⁰² lényegében az ENSZ rendszerével összhangban.

Az OAU működésével párhuzamosan 1990-ig lényegében felszámolták a gyarmati rendszert a kontinensen, amelyet az Afrikai Egységszervezet Közgyűlésének utolsó előtti ülészakán elfogadott 1999. évi „Algíri Nyilatkozat” megállapításai is tükröznek.²⁰³ Érdekes, hogy a dekolonizáció során az egykori gyarmatosítók örökösének kikiáltott fehér lakosság esetleges önrendelkezési szándékát a nemzetközi joggal ellentétesnek tekintették. Így például a korábbi brit gyarmat, Dél-Rhodézia, vagyis a mai Zimbabwe fehér lakossága által jegyzett 1965-ös egyoldalú függetlenségi nyilatkozatot az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy „rasszista kisebbség” (még később pedig „rasszista telepes kisebbség”²⁰⁴) tettének minősítette és elítélte, egyúttal felszólította a tagállamokat, hogy a hatalomra került rezsimet ne ismerjék el.²⁰⁵ Az Afrikai Egységszervezet Közgyűlése szerint a függetlenségi nyilatkozat szerzői a dél-rhodéziai európai kisebbség, márpedig önrendelkezni csak a lakosság többségének van joga.²⁰⁶ Az OAU egy későbbi közgyűlési határozatában a dél-rhodéziai „Smith-féle” rezsimet már Zimbabwe afrikai népe elleni elnyomóként aposztrofálta.²⁰⁷

A pánafrikai dokumentumok a kisebbség kifejezést – egészen a dél-afrikai apartheid-rendszer bukásáig – kizárólag a volt gyarmatosítók örökösének tekintett fehér telepések leszármazottaira alkalmazták és az ellenük folytatott harcot legitimnek és az önrendelkezési jog gyakorlásának tartották. 1994-ben született meg az első olyan afrikai dokumentum, amely már szakított ezzel a szemlélettel, és az afrikaközi baráti kapcsolatok megalapozójának tekintette a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét.²⁰⁸ „Az ember és népek jogainak 1981. évi afrikai Kartája”, vagy ismertebb

²⁰⁰ Lásd az OAU Alapokmánya 2. cikke (1) bekezdésének d) pontját.

²⁰¹ Uo. 3. cikk (6) bekezdés.

²⁰² Uo. 2. cikk (1) bekezdés c) és 3. cikk (2) és (3) bekezdése.

²⁰³ Lásd az „Algíri Nyilatkozat” preambulumát.

²⁰⁴ Lásd SC/Res/217. (1965).

²⁰⁵ Lásd SC/Res/216. (1965) Amit azok meg is tettek. Az ügyben különösen érdekelt Egyesült Királyság egyenesen lázadásnak minősítette a nyilatkozatot. Lásd: Árkus István: *Rhodésia. Zimbabwe*. Kossuth Könyvkiadó, 1980. 164–165.

²⁰⁶ Lásd AHG/Res. 25. (II).

²⁰⁷ Uo. 89. (XV).

²⁰⁸ Lásd az OAU Közgyűlése „Nyilatkozat az afrikaközi kapcsolatok magatartáskódexéről” című határozatának 4. pontját. AHG/Decl.2 (XXX).

nevén a „Banjul Karta”, az önrendelkezési jogot a népek elidegeníthetetlen és megkérdőjelezhetetlen jogaként ismerte el.²⁰⁹ Ennek értelmében a gyarmatosított és elnyomott népek jogosultak arra, hogy bármilyen a nemzetközi közösség által elismert eszközt felhasználva, felszabaduljanak az elnyomó uralom alól.²¹⁰ Ennek során a népeknek joguk van a részes államok politikai, gazdasági vagy kulturális segítségére a külföldi elnyomás elleni felszabadítási küzdelemben.²¹¹ Nem kétséges, hogy ezeket a rendelkezéseket nem kis mértékben a dél-afrikai események inspirálták. Ennél talán valamivel szokatlanabb, hogy az államok területi integritásának megőrzését a Karta alapvető emberi kötelességnek tekinti.²¹²

Jól látható tehát, hogy az afrikai országok olyan regionális rezsimit akartak létrehozni, amelyben a dekolonizáció befejezését követően – vagyis tulajdonképpen amikor valamilyeni gyarmati közigazgatási határból államhatár válik – nincs lehetőség az önrendelkezési jog gyakorlására.²¹³ Ezt a megállapítást támasztja alá az, hogy az Afrikai Egységszervezet 2001-ben felváltó Afrikai Unió Alapító Okmányában már nincs szó az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről, ellenben az *uti possidetis iuris* elvének tisztelete az AU egyik alapelve lett,²¹⁴ a területi integritásra vonatkozó szabályok pedig változtatás nélkül kerültek át az OAU Alapokmányából.

Hasonlóképpen az önrendelkezési jog külső dimenziója afrikai gyakorlásának lehetlenségére utal az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága által a „Katangai Népi Kongresszus kontra Zaire” ügyben hozott állásfoglalása is, igaz érdekes utalásokkal a belső önrendelkezés lehetőségére. A 75/92. számon iktatott ügyben a Katangai Népi Kongresszus a Bizottságtól – többek között – Katanga függetlenségének elismerését kérte a Banjul Karta 20. cikk (1) bekezdése alapján. A testület, mivel álláspontja szerint kötelezve van arra, hogy megerősítse Zaire területi integritását és szuverenitását, valamint nem talált konkrét bizonyítékot arra, hogy emberi jogi jogsértések történtek volna Katangában a vizsgált időszakban, a kérelmet elutasította.²¹⁵ Megállapította ugyanakkor, hogy az önrendelkezési jog nemcsak független állam kialakításával, hanem önkormányzatiság, helyi kormányzat (sic!), föderalizmus, konföderalizmus, unitarizmus, továbbá minden olyan eszköz segítségével gyakorolható, amely teljes mértékben összhangban van a nép akaratával és a területi integritás, valamint a szuverenitás elveivel,²¹⁶ emiatt Katangának olyan önrendelkezési módot kell választania, ami megfelel ezeknek a szempontoknak.²¹⁷

Az Afrikai Unió „2005. évi Agresszióellenes és Közös Védelmi Paktuma” („Abujai Paktum”) lényegében törvényen kívül helyezte a külső önrendelkezési jog erőszakos eszközökkel való gyakorlásának lehetőségét, amikor agresszióknak nyilvánított és az Afrikai

²⁰⁹ Lásd a Banjul Karta 20. cikke (1) bekezdését.

²¹⁰ Uo. 20. cikk (2) bekezdés.

²¹¹ Uo. 20. cikk (3) bekezdés.

²¹² Uo. 29. cikk (5) bekezdés.

²¹³ Kouevi, Ayitégan G.: Right to Self-Determination: Natural or Granted? An African Perspective. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 149.

²¹⁴ Lásd az AU Alapító Okmányának 4. cikke b) pontját és az AU Béke- és Biztonsági Tanácsának alapításáról szóló 2002. évi durbani Jegyzőkönyv 4. cikkének i) pontját.

²¹⁵ Lásd az állásfoglalás 5. és 6. pontjait.

²¹⁶ Uo. 4. pont.

²¹⁷ Uo. 6. pont.

Unió valamennyi tagállama elleni támadásnak tekintett mindenféle nem-állami szereplő által bármely tagállam területi integritása elleni fellépést, cserébe viszont a részes felek kötelezettségének nyilvánította a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását. A 2007. évi „Demokráciáról, választásokról és kormányzatról szóló Addisz-Abebai Karta” szerint pedig a részes feleknek törvényhozási és igazgatási intézkedéseket kell foganatosítaniuk annak érdekében, hogy biztosítsák az etnikai kisebbségek jogait. A fentiekből és a szóhasználatból az is következik, hogy az Afrikai Unió feltehetően nemcsak a kisebbségek egyéni, hanem közösségi jogainak elismertetésére is törekszik. Az Afrika területén működő szubregionális nemzetközi szervezetek nem hoztak létre a kontinentális rezsimhez képest eltérést jelentő szisztémát a területi autonómiához kapcsolódó területeken.

c. Amerika

Az amerikai kontinensen jelenleg az „1948. évi bogotai Kartával” életre hívott Amerikai Államok Szervezete felelős a kontinentális szintű együttműködésért. A földrész országainak ezt megelőző együttműködése nemzetközi konferenciákon valósult meg, melyek közül sorrendben a hetediket fogadták el „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezményt”, amelynek 1. cikke – azóta is példátlan módon – egy nemzetközi jogi normában határozta meg az állam fogalmi elemeit. Ennek alapján az államnak legalább az alábbi négy attribútummal kell rendelkeznie: állandó lakosság, meghatározott terület, kormány valamint a más államokkal való kapcsolatba lépés képessége. Az 1948. évi bogotai Kartának az államelismerésre vonatkozó szakaszai teljes mértékben összhangban vannak az 1933. évi montevideói egyezmény hasonló rendelkezéseivel. Eszerint az állam politikai létezése független más államok elismerésétől, és az el nem ismert államnak is joga van területi integritása és függetlensége védelmére.²¹⁸ Az államok területi integritásának elve ebben a rendszerben is alapelveként jelenik meg, amelyet ráadásul az Amerikai Államok Szervezete is köteles megvédeni és a kollektív biztonság jegyében valamely amerikai állam területi épsége elleni bármilyen agresszió valamennyi tagállam elleni támadásnak minősül.²¹⁹ Ezenkívül az önrendelkezés joga nem a népeket, hanem az államokat illeti meg.²²⁰

Az amerikai földrész emberi jogi architektúrájának vázát jelentő „1969. évi San Jose-i Paktum” nem tárgyalja sem a kisebbségek, sem pedig az őslakos népek jogait. Ellenben a „2001. évi amerikai közti demokratikus Karta” 9. cikke szerint az őslakos népek emberi jogainak biztosítása és védelme hozzájárul a demokrácia és az állampolgári részvétel erősítéséhez. A különféle amerikai szubregionális nemzetközi szervezetek – Afrikához hasonlóan – eddig nem hoztak létre a területi autonómiával kapcsolatba hozható jogszabályokat, ahogyan az Ázsia,²²¹ valamint Ausztrália és Óceánia²²² területén működő regionálisnak

²¹⁸ Lásd az 1933. évi montevideói egyezmény 3. cikke (1) bekezdését és az 1948. évi bogotai Karta 13. cikkét.

²¹⁹ Lásd az 1948. évi bogotai Karta 1. és 28. cikkeit.

²²⁰ Uo. 3. cikk e) pont.

²²¹ A Délkelet Ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) Kartája is a már jól ismert védelmet állítja fel az államok területi integritása tekintetében. (2. cikk (2) bekezdés a) pontja.)

²²² Ilyen például a Csendes-óceáni Szigetek Fóruma (PIF).

mondható szervezetek sem. Az egyetlen kivételt az utóbbi esetben négy melanéziai szigetállam és a jelenleg Franciaország autonóm területének minősülő Új-Kaledónia közötti szubregionális együttműködést jelentő ún. Melanéziai Lándzsahegy Csoport nevű nemzetközi szervezet jelenti, amelyet Fidzsi, Pápua Új-Guinea, Vanuatu, a Salamon-szigetek, valamint az Új-Kaledóniát reprezentáló Kanak és Szocialista Nemzeti Felszabadítási Front hoztak létre 2007-ben. Az alapító megállapodásban a részes felek elismerték az őslakos népek és közösségek egyéni és kollektív emberi jogait,²²³ továbbá az őslakos népek elidegeníthetetlen jogát a függetlenséghez.²²⁴ Ez utóbbival elsősorban nyilvánvalóan a jelenleg francia fennhatóság alatt álló és az ENSZ által önkormányzattal nem rendelkező területnek tekintett²²⁵ Új-Kaledónia helyzetére kívántak utalni.

3. Bilaterális megoldásokkal biztosított területi autonómia

Az univerzális és regionális nemzetközi jognak a könyv tárgyával kapcsolatos viszonylagos hallgatása mellett esetenként előfordul, illetve előfordult, hogy valamilyen nemzetközi rendezés eredményeképpen az érintett országok kétoldalú, ritkábban többoldalú szerződésben biztosítottak területi autonómiát egy adott entitásnak. A történeti példák közül megemlíthető Kelet-Ruméliának (1878–1908) a Berlini Kongresszus jóvoltából az „1878. évi Berlini Szerződéssel” biztosított autonómiája az egykori Oszmán Birodalmon belül.²²⁶ Még ennél is rövidebb életű volt azonban az I. világháború előestéjén a Balkán-háborúk utórezgéseként is felfogható olasz és osztrák–magyar jóváhagyással és az „1914. évi Korfui Jegyzőkönyvvel” az albán államon belül létrehozott Észak-Epiruszi Autonóm Köztársaság, amely az ottani görög lakosság érdekeinek védelme érdekében került kialakításra, ám a „Nagy Háború” következtében kialakult zavaros viszonyok miatt a jegyzőkönyv rendelkezései valójában soha nem kerültek alkalmazásra.²²⁷ 1918 után azonban az európai kontinensen végbement határváltozások és új államok kialakítása miatt a Nemzetek Szövetsége keretein belül új kisebbségvédelmi rendszer került kidolgozásra, amelynek folyamányaként néhány esetben autonóm területek létesítésére is sor került. Ezek döntő része ma már nem működik és az egyetlen ma is fennálló autonóm entitás, jelesül az Åland-szigetek nemzetközi jogon alapuló autonóm státusa részletes bemutatása kivételével tárgyalásuk csak vázlatosan lehet indokolt.

A két világháború között létrejött nemzetközi kisebbségvédelmi rendszernek, pontosabban a nemzetközi kisebbségi anyagi jognak, alapvetően három pillére volt.²²⁸ Egyrészt kötöttek olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek a kisebbségvédelem érdekében a Nemzetek Szövetsége égisze alatt jöttek létre. Ide tartoztak mindenekelőtt a legyőzött

²²³ Lásd a 2007. évi megállapodás 5. cikkének (1) és (2) bekezdését.

²²⁴ Lásd a 2007. évi megállapodás preambulumát.

²²⁵ <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust3.htm> (2013. augusztus 3.)

²²⁶ Perry, Duncan M.: *Stefan Stambolov and the Emergence of Modern Bulgaria, 1870–1895*. Duke University Press, Durham, 1993. 70–72.

²²⁷ Frashëri, Kristo: *The History of Albania: a brief survey*. Magánkiadás, 1963. 192–194.

²²⁸ Szalayné Sándor Erzsébet (2003): i. m. 79–103.

államokkal kötött békeszerződések, valamint a bizonyos újonnan létrejött országokkal szignált ún. kisebbségi szerződések.²²⁹ A rendszer második tartóoszlopát az ún. speciális kisebbségvédelmi szerződések jelentették, amelyeknek úgyszintén két alaptípusuk volt aszerint, hogy a Nemzetek Szövetsége garanciát vállalt az adott egyezmény végrehajtására, avagy sem.²³⁰ Végül harmadikként meg kell említeni az ún. kisebbségi deklarációkat is, amelyeket négy kelet-közép európai állam²³¹ valamint Irak tettek a Nemzetek Szövetsége előtt, és amelyekhez ezt követően a Nemzetek Szövetsége garanciája kapcsolódott.²³²

Az így létrejött nemzetközi kisebbségi jogi rezsim alapján néhány esetben autonóm területi entitás létesítésére is sor került. Így békeszerződésben és kisebbségi szerződésben rendelkeztek Magyarország főként ruszinok által lakott és a saint-germaini békeszerződés alapján Csehszlovákiához kerülő északkeleti területének, a korabeli szóhasználatnál Ruténföldnek vagy Ruszinszónak, vagyis jórészt a mai Kárpátaljának nevezett, és jelenleg Ukrajnához tartozó régióinak a területi autonómiájáról. Magyarország még a „Párizs-környéki békék” elnevezéssel illetett nemzetközi rendezés előtt tett egy – kétségbeesettnek mondható – lépést Kárpátalja megtartására, ugyanis az 1918. évi X. néptörvény autonómiát biztosított a „Magyarországon élő ruszin (rutén) nemzetnek” (sic!). A néptörvény Máramaros, Ugocsa, Bereg és Ung vármegyék ruszinlakta részeiből létrehozta „Ruszka Krajnát”, és a jogalkotó szándéka szerint az ott élő „ruszin nemzetet” bizonyos területeken „teljes önrendelkezési jog” illetve volna meg.²³³ Valójában azonban ez nem jelentett volna „teljes” önrendelkezési jogot, hanem „csak” viszonylag széleskörű autonóm státuszt a magyar állam keretein belül.

A Magyarország területi integritásának megőrzésére tett kísérlet azonban nem lehetett eredményes annak ellenére, hogy Európa más részeiben hasonló próbálkozásokat akár siker is koronázhatott. Az Ausztriával megkötött 1919. évi Saint Germain en Laye-i Szerződés értelmében, amelyben Ausztria elismerte a független csehszlovák államot, megemlégették a Kárpátoktól délre lakó ruszinok autonóm területét.²³⁴ Még ugyanezen a napon került sor, szintén Saint Germain en Laye-ben a csehszlovák állammal kötött kisebbségi szerződés aláírására, amelynek II. fejezete szólt a rutén területi autonómiáról. Eszerint Ruténföld tartománygyűléssel (Szojm) fog bírni, amely törvényhozási jogkörökkel rendelkezik majd nyelvi, oktatási, vallási, helyi igazgatási, valamint minden a csehszlovák parlament által a hatáskörébe utalt ügyben. Ezenkívül Csehszlovákia kötelezte magát arra, hogy az autonóm terület tisztségviselői a lehetőségekhez képest az ott lakók közül kerüljenek majd ki. Végül a csehszlovák kisebbségi szerződés értelmében az autonóm Ruténföld megfelelő képviselőre jogosult az állami parlamentben.²³⁵ Ezek a rendelkezések, igaz bizonyos megszorításokkal,²³⁶ a csehszlovák alkotmányba is bekerültek. A ruszin terüle-

²²⁹ Uo. 80–83.

²³⁰ Uo. 83–85.

²³¹ Albánia, Észtország, Lettország és Litvánia.

²³² Szalayné Sándor Erzsébet (2003): i. m. 85–86.

²³³ Lásd az 1918. évi X. Néptörvény 1. és 2. §-ait.

²³⁴ Lásd az 1919. évi Saint Germain en Laye-i Békeszerződés 53. cikkét.

²³⁵ Flachbarth Ernő: *Ruszinszók autonómiája a nemzetközi és a csehszlovák alkotmányjog szempontjából*. Miskolci Jogászélet Könyvtára. Új sorozat, 6. szám. Miskolc, 1934. 4–5.

²³⁶ Uo. 18–23.

ti autonómia a két világháború között azonban nem, vagy csak igen korlátozott módon működhetett,²³⁷ míg a második világhéget követően a vonatkozó nemzetközi szerződések hatályukat veszítették.

Speciális kétoldalú – a Nemzetek Szövetsége garanciájával biztosított – szerződés hozta létre 1921-ben a finnországi Åland-szigetek autonómiáját, illetve a Nagykövetek Tanácsa valamint Litvánia között megkötött „1924. évi Memel Egyezmény” az utóbbi által 1923-ban bekebelezett Memel-vidék (1924–1939) német annexióig fennálló autonómiáját. A Nemzetek Szövetsége garanciája nélküli dokumentum, a Finnország és az Orosz Szocialista Szövetségi Szovjet Köztársaság között megkötött „1920. évi Dorpati Békeszerződés” jelentette a nemzetközi jogi alapját az orosz szuverenitás alatt maradt Kelet-Karélia autonómiájának. A Szerződés 10. cikke értelmében: „[Repola és Porajärvi községeket] az Orosz Állammal újraegyesítik és Kelet-Karélia autonóm területéhez csatolják, amely magában foglalja Arhangelszk és Olonyec kormányzóságok karéliei lakosságát és amely az önrendelkezés nemzeti jogával rendelkezik.” A Dorpati Békeszerződéshez hozzátartoztak egy az orosz fél által egyoldalúan a kelet-karéliei autonómiára vonatkozó nyilatkozatot, amelyet érdemes e helyütt szó szerint is idézni. Ennek értelmében Oroszország az arhangelszki és olonyeci kormányzóságok karéliei lakosságának következő jogait garantálta:

- „(1) Az arhangelszki és olonyeci kormányzóságok karéliei lakosságát *megilleti az önrendelkezés joga.*
- (2) Kelet-Karéliának az a része, amelyben az említett népesség lakik, belügyi érdekeit tekintve Oroszországgal szövetségi alapon egyesített *autonóm területet képez.*
- (3) Ennek a körzetnek az ügyeit a helyi lakosság által választott képviselők intézik, és a terület szükségleteinek érdekében joguk van adók kivetésére, a helyi szükségletekre tekintettel rendeletek és előírások kibocsátására és a belső igazgatás szabályozására.
- (4) A helyi őshonos nyelv alkalmazandó közigazgatási, törvényhozási és közoktatási ügyekben.
- (5) Kelet-Karélia autonóm területnek joga van szabályozni gazdasági életét a helyi szükségletekkel és az állam általános gazdasági szervezetével összhangban.
- (6) Az Orosz Köztársaság katonai védelmi erőinek újraszervezésével kapcsolatban egy milíciarendszer szerveződik Kelet-Karélia autonóm területén, az állandó hadsereg felváltása és a helyi védelem nemzeti milíciája megteremtése céljából.”²³⁸ (Kiemelés: T. N.)

Az önmagáért beszélő rendelkezések ellenére Kelet-Karélia területi autonómiája soha nem valósult meg és az 1923 és 1940 közötti Karéliei Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság valójában csak papíron létezett. Az autonómia hiányának ügye az Állandó Nem-

²³⁷ Fedinec Csilla: Kárpátaljai autonómia-koncepciók 1918–1944 között. *Kisebbségkutatás*. 10. évf. 2001. 3. szám. 450–469.; Eiler, Ferenc: A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1918–1938. *Regio*. 2009. 3. szám. 184–185.

²³⁸ http://www.histdoc.net/history/dorpat1920_en.html (2013. augusztus 4.)

zetközi Bíróság elé került, amely 1923-ban meghozott tanácsadó véleményében amellelt foglalt állást, hogy a kelet-karéliai területi autonómia nemzetközi jogon alapuló kötelezettségével kapcsolatban feltett kérdésre²³⁹ nem adhat választ, mert azzal jogvitát döntene el, amit viszont csak peres eljárásban tehetne meg, ám a Szovjetunió akkoriban még nem volt tagja a Nemzetek Szövetségének. Szovjet-Oroszország egyébként ebben az ügyben úgy érvelt, hogy a kérdéses nyilatkozatot nem tekintette az „1920. évi Dorpati Békeszerződés” integráns részének ugyanis azt egy már meglévő státussal – ti. Kelet-Karélia autonómiája – kapcsolatos tájékoztatásnak tartotta.

A Kelet-Grönland jogállásával kapcsolatos ügyben 1933-ban hozott ítéletében az Állandó Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy az államok képviselői által tett egyoldalú kötelezettségvállalások, nyilatkozatok az adott ország számára nemzetközi kötelezettséget keletkeztetnek. Így az ún. „Ihlen-elv” alapján a szóban forgó orosz deklaráció is hasonlóképpen értékelhető, vagyis a Szovjetunió nemzetközi jogot sértett, amikor nem hajtotta végre a Kelet-Karélia autonómiájával kapcsolatban tett nyilatkozatát, és a Dorpati Békeszerződés 10. és 11. cikkeit. Más kérdés, hogy Finnország nem volt abban a helyzetben, hogy érdekeit ezzel kapcsolatban érvényesítse, 1940-ben a két ország pedig új békeszerződést kötött, amelyet az 1944. évi moszkvai fegyverszüneti megállapodás és az 1947. évi Finnországgal kötött párizsi békeszerződés fenntartott hatályában. Ráadásul időközben az érintett terület etnikumközi viszonyai teljes mértékben megváltoztak, így a kelet-karéliai autonómia végül okafogyottá vált, és az Oroszország területén az orosz szövetségi alkotmány alapján ma működő Karéliai Köztársaság nem tekinthető jogutódnak.

A közhiedelemmel ellentétben nem területi autonómia, hanem egy más típusú státusz, „különleges közigazgatási szervezet”, jött létre például a – Békeszerződés alapján a török-görög lakosságcsere által érintetlen²⁴⁰ – görög kisebbség által lakott, de Törökország fennhatósága alatt maradt Imbrosz és Tenedosz szigeteken az „1923. évi Lausanne-i Békeszerződés” 14. cikke alapján.²⁴¹ Ám a két szigetnek ezt a jogállását Törökország egyoldalúan – és jogellenesen – egy 1927-ben elfogadott belső jogszabállyal felszámolta.²⁴²

²³⁹ A Nemzetek Szövetsége Tanácsa által feltett kérdés a következőképpen hangzott: „Keletkeztetnek-e az 1920. évi Dorpati Békeszerződés 10. és 11. cikkei, valamint a Szerződéshez csatolt Kelet-Karélia autonómiájára vonatkozó orosz egyoldalú nyilatkozat rendelkezései olyan nemzetközi jellegű kötelezettségeket, amelyek Oroszországot olyan helyzetbe hozzák Finnországgal szemben, hogy az köteles az abban foglalt rendelkezéseket végrehajtani?”

²⁴⁰ Az 1923. évi Lausanne-i Békeszerződés 14. cikkének (2) bekezdése szerint: „Azok a megállapodások, amelyeket Görögország és Törökország megkötött, vagy esetleg kötni fog a görög-török lakosságcsereére vonatkozóan, nem alkalmazhatók Imbrosz és Tenedosz szigeteinek lakóira.”

²⁴¹ Az 1923. évi Lausanne-i Békeszerződés 14. cikkének (1) bekezdése szerint: „A török szuverenitás alatt maradó Imbrosz és Tenedosz szigetei helyi elemekből álló és a helyi igazgatás, valamint a nem-muszlim lakosság érdekében a személyek és a tulajdon védelméhez szükséges minden garanciával ellátott különleges közigazgatási szervezetet élveznek.”

²⁴² Lásd ezzel kapcsolatban az Európa Tanácsnak Andreas Gross által jegyzett és ebben a tárgyban készült jelentését: „Doc. 11629 6 June 2008 Gökçada (Imbros) and Bozcaada (Tenedos): preserving the bicultural character of the two Turkish islands as a model for co-operation between Turkey and Greece in the interest of the people concerned Report Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr. Andreas GROSS, Switzerland, Socialist Group.” 12. pont. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11629.htm> (2013. augusztus 4.)

Az „1919. évi Versailles-i Szerződés” 100–108. cikkeivel létrehozott Danzig Szabad Város (1920–1939) jogállása viszont a II. világháború után létrehozott Trieszti Szabad Területhez hasonlóan nemzetközi igazgatás alatt álló autonóm területnek minősült.²⁴³ A Szabad Várost 1939-ben Németország annektálta, majd 1945 után lakosságának nagy részét kitelepítették és Danzigot Lengyelországnak ítélték.

Végül nem területi elvű, hanem egyfajta kulturális autonómia biztosítására teremtett lehetőséget a Romániával 1919-ben kötött kisebbségi szerződés 11. cikke a székelyek és a szászok,²⁴⁴ valamint az Albániával kötött kisebbségi szerződés a görögök vonatkozásában. A felsorolt megoldások – Åland kivételével – a II. világháború után különféle okok miatt vagy okafogyottá váltak, vagy pedig egyszerűen hatályukat veszítették, ezekről az indokokról Åland kapcsán részletesebben is szólok majd.

1945 után a nemzetközi jog még a korábbinál is visszafogottabban viszonyult az esetleges autonóm entitások létesítésével kapcsolatban. Mindössze néhány esetben hoztak létre különleges jogosítványokkal felruházott területeket, amelyek közül a nemzetközi jog segítségével létesített autonóm entitások közül meg kell említeni az ENSZ Biztonsági Tanácsának 16. (1947) számú határozata alapján az Olaszországgal kötött „1947. évi Párizsi Békeszerződés” 21. és 22. cikkeivel létrehozott és ENSZ BT igazgatása alá helyezett – a megszállási övezetek szerinti két, „A” és „B” zónára osztott – Trieszti Szabad Területet, amelynek státútumát a békeszerződés VI. melléklete, más kapcsolódó szabályokat pedig a VII–X. mellékletek tartalmaztak. A Trieszti Szabad Terület sajátos képződménynek mondható és egyfajta nemzetközi igazgatás alatt álló autonóm területnek volt tekinthető. Mivel a Biztonsági Tanács tagjai a trieszti kormányzó személyéről nem tudtak megállapodni és a kapcsolódó olasz-jugoszláv tárgyalások is zátonyra futottak, a Szövetséges Katonai Kormány az „A” zóna igazgatásáról 1953-ban lemondott Olaszország javára, ám ezt követően zavargások törtek ki a térségben, ami végső soron elősegítette a „trieszti kérdés” végleges rendezését.²⁴⁵ Ennek következtében az „1954. évi londoni egyetértési memorandummal” – némi területi korrekcióval – az „A” zónát Olaszországhoz, a „B” zónát pedig Jugoszláviához csatolták.²⁴⁶ A terület felosztását a Jugoszlávia és Olaszország között megkötött „1975. évi osimoi szerződés” rendezte megnyugtatóan.

Ezenkívül szintén az ENSZ jóváhagyásával jött létre autonóm terület az egykori olasz gyarmaton, majd brit igazgatás alá került Eritreában. Trieszthez hasonlóan, Eritrea ügye is az Olaszországgal a II. világháború után kötött békeszerződéshez kapcsolódik, amelyben az egyébként már 1941-ben brit megszállás alá került volt olasz gyarmatot az „1947. évi Párizsi Békeszerződés” 23. cikke értelmében Líbiával és Olasz Szomálifölddel együtt a győztes hatalmak a kérdéses területek sorsának végleges rendezéséig a megszálló országok igazgatására bízták.²⁴⁷ 1949-ben a britek javaslatot tettek Eritrea, Szudán és Etiópia közöt-

²⁴³ Hannum, Hurst (1990): i. m. 375–379.

²⁴⁴ A román kisebbségi szerződés 11. cikke alapján: „Románia hozzájárul ahhoz, hogy az erdélyi székely és szász közületeknek a román állam ellenőrzése mellett vallási és tanügyi kérdésekben helyi önkormányzatot engedélyezzen.”

²⁴⁵ Hannum, Hurst (1990): i. m. 401–402.

²⁴⁶ Uo.

²⁴⁷ Uo. 337.

ti felosztására, ám ezt az ötletet az ENSZ nem támogatta, ehelyett egy bizottságot küldtek a helyszínre annak érdekében, hogy a kérdés eldöntéséhez szükséges információkat gyűjtse össze és javasoljon megoldást a szervezetnek.²⁴⁸ A bizottság határozatlansága és megosztottsága miatt az ENSZ Közgyűlése 390. (V) számú határozatában végül javasolta: „Eritrea szövetségben Etiópiával *autonóm egységet* alkosson az Etióp Korona szuverenitása alatt.”²⁴⁹ (Kiemelés: T. N.) A határozat szövegének érdemi pontjait szövetségi törvénybe foglalták, amely az új etióp alkotmány részévé vált.²⁵⁰

A közgyűlési határozat alapján az eritreai kormányzat a belügyeket illetően törvényhozó, végrehajtó, és igazságszolgáltatási hatalommal lett felruházva, míg egyéb kérdésekben a „szövetségi szerveknek” volt joghatósága.²⁵¹ Két éves átmeneti időszakot követően az eritreai autonóm terület 1952-ben kezdte meg működését, azonban a szövetségi hatóságok mind gyakrabban negligálták az eritreai hatásköröket és emiatt 1961. szeptember 1-jén az időközben földalatti mozgalommá váló eritreai ellenzék fegyveres szabadságharcot robbantott ki Addisz-Abeba ellen, amivel kezdetét vette a három évtizeden keresztül zajló eritreai függetlenségi háború.²⁵² Hailé Szelasszié császár 1962-ben semmissé nyilvánította az inkább már csak papíron létező eritreai autonómiát és Eritreát etióp tartománnyá fokozta le, megszüntetve ezzel Etiópia szövetségi jellegét.²⁵³ Az eritreai háború okait és az autonómia kudarcát azonban nemcsak a meglehetősen ellenséges etióp hozzáállásban, hanem inkább abban kell keresünk, hogy az érintett lakosság maga is valójában kényszerként élte meg az autonómiát, lévén valódi céljuk már a kezdetektől a terület teljes függetlenségének kivívása volt, vagyis az ENSZ kiküldött bizottsága és a Közgyűlés rosszul mérte fel az eritreaiak önrendelkezésre vonatkozó igényét.²⁵⁴ Eritrea külső önrendelkezése végül a sikerrel megvívott háborút követően tartott ENSZ által felügyelt népszavazás után 1993-ban valósulhatott meg.²⁵⁵

Végül, ahogyan a Nemzetközi Bíróság a „Koszovó tanácsadó véleményben” is megállapította, tulajdonképpen Koszovó 1999 és 2007 közötti nemzetközi igazgatás alatti státuszát is a nemzetközi jog alapozta meg, mégpedig elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244/1999. számú határozata, valamint az annak alapján elfogadott „az alkotmányos keretről szóló 2001/9. számú UNMIK rendelet”.²⁵⁶

A továbbiakban kizárólag a ma is működő olyan autonóm entitásokat veszem górcső alá, amelyek esetében az autonóm jogállásnak nemzetközi jogi alapjai vannak. Az autonóm státuszt létesítő jogforrást illetően jelenleg három csoport létezik ebben a tekintet-

²⁴⁸ Gayim, Eyassu: The Autonomy of Eritrea (1952–1962): Learning from the Failed Experience. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 401.

²⁴⁹ Lásd a 390. (V) számú ENSZ Közgyűlési határozat A/1. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/88/IMG/NR005988.pdf?OpenElement> (2013. augusztus 5.)

²⁵⁰ Gayim, Eyassu (2000): i. m. 402.

²⁵¹ Lásd a 390. (V) számú ENSZ Közgyűlési határozat A/2–4. pontjait. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/88/IMG/NR005988.pdf?OpenElement> (2013. augusztus 5.)

²⁵² Gayim, Eyassu (2000): i. m. 403–404.

²⁵³ Uo.

²⁵⁴ Gayim, Eyassu (2000): i. m. 413.

²⁵⁵ Gayim, Eyassu (2000): i. m. 404.

²⁵⁶ Lásd a tanácsadó vélemény 85. és 88. pontjait.

ben. Egyfelől ismerünk olyan megoldást, amelynek esetében lényegében a nemzetközi szokásjog jelenti az érintett terület speciális státuszának alapját. Ilyennek tekinthető a Görögországhoz tartozó Athosz-félsziget, amely felett a Balkán háborúkat és az I. világháborút lezáró szerződések ismerték el a görög szuverenitást, mégpedig úgy, hogy a félsziget több mint ezeréves önkormányzatát változatlanul hagyták.²⁵⁷

Ezenkívül vannak olyan esetek, amelyeknél államok által kötött kétoldalú nemzetközi szerződések jelentik a különleges jogállás forrását, így a Finnországhoz tartozó Åland, az olasz szuverenitás alatt álló Dél-Tirol, valamint az Egyesült Királyság fennhatósága alatt működő Észak-Írország esetében. Továbbá léteznek olyan megoldások, amelyeknél egy állam és egy másik entitás között kötött nemzetközi szerződés minősíthető az autonóm státus nemzetközi jogi alapjának. Ilyennek tekintem az azóra már függetlenné vált, korábban Szudánhoz tartozó Dél-Szudán esetét, ahol a második szudáni polgárháborúnak végét vető és Szudán, valamint a Szudáni Népi Felszabadítási Mozgalom között megkötött 2005. évi Átfogó Békemegállapodás minősült az autonóm státusz jogalapjának.

Nem nemzetközi szerződés, hanem politikai dokumentum ellenben a 2001-ben Pápua Új-Guinea kormánya és a „Bougainville népét képviselő vezetők” között kötött Békemegállapodás, amelynek ténye egyértelműen kiderül a szövegből.²⁵⁸ Úgyszintén nem minősül nemzetközi szerződésnek a Franciaországhoz tartozó Új-Kaledónia státusát meghatározó „1998. évi Nouema-i Egyezség”, azonban a területnek joga van az autonómiához és a teljes függetlenséghez is a népek önrendelkezéshez való joga alapján, mivel önkormányzattal nem rendelkező területnek minősül.²⁵⁹ Végül előfordulhat az, hogy az autonóm státust az önrendelkezési jog gyakorlása során nyeri el egy régió, amikor szabad akaratából társul egy adott államhoz. Ebben az esetben az ilyen alkalmakkor megkötött társulási szerződés minősíthető az autonóm jogállás jogi alapjának. Ilyen módon alakult ki több csendes-óceáni sziget státusa is. A következő oldalakon csak azoknak az autonóm entitásoknak a nemzetközi jogi gyökereit vizsgálom meg, amelyek megfelelnek a művemben alkalmazott kisebbségi területi autonómia fogalmi elemeinek. Ilyennek két régió minősül, nevezetesen az autonómia európai zászlóshajóinak is nevezett²⁶⁰ Åland-szigetek és Dél-Tirol.

a. Az Åland-szigetek

A svéd kultúrkörhöz tartozó Åland-szigetecsoport az 1808–1809-es, a Svéd Királyság és az Orosz Birodalom között vívott ún. finn háborút lezáró 1809. évi Fredrikshamni Békészerződés rendelkezései következtében került – a mai Finnország területével együtt – Oroszországhoz.²⁶¹ A finn nemzeti identitás fejlődése szempontjából kulcsfontosságú volt a „szentpétervári évszázad”, ugyanis a korábban semmilyen önkormányzatisággal nem

²⁵⁷ <http://www.macedonian-heritage.gr/Athos/General/LegalStatus.html> (2013. augusztus 5.)

²⁵⁸ Lásd a Bougainville Békemegállapodás A/1. pontját.

²⁵⁹ <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust3.htm> (2013. augusztus 5.)

²⁶⁰ Toggenburg N.; Gabriel – Rautz, Günther: *The Protection of Minorities in Europe. A legal-political compendium leading from A-Z. Autonomous Region Trentino-Südtirol*. Bolzano–Bozen, 2012. 13.

²⁶¹ Lulić, Mira – Bačić, Danijela: *Minority Rights in Finland – The Case of Åland*. In: Barković, Ivana – Lulić, Mira (eds.): *Contemporary Legal and Economic Issues*. Josip Juraj Strossmayer University in Osijek. Osijek, 2007. 179.

rendelkező finneknek a cár lehetőséget biztosított arra, hogy ügyeik egy jelentős részét saját maguk intézzék, létrehozva az autonóm Finn Nagyhercegséget.²⁶² Utóbbi intézkedés hatására a finn államiság megteremtéséig vezető hosszú évtizedek során a korábban domináns svéd nyelv szerepét fokozatosan az orosz és a finn, végül szinte kizárólag a finn nyelv vette át az egykori Kelet-Svédországban.²⁶³

A vázolt folyamat a svéd nemzeti gondolat revitalizációjával is járt, amelyről ideiglenesen a krími háború eseményei terelték el a figyelmet. Az „észak Gibraltárjaként” is emlegetett Åland-szigetek hadászati potenciálja miatt, 1855-ben brit-francia egyesített hajóhad támadta meg a „Szigeteket”, és többórás ostromot követően a régiót védő orosz egységek végül kapitulálni voltak kénytelenek. A történészek által „ålandi-háborúként” is illetett rövid közjáték hatására 1856-ban nemzetközi szinten is foglalkoztak Ålanddal.²⁶⁴ Közelebbről, a krími háborút lezáró párizsi békeszerződéshez a nagyhatalmak egy jegyzőkönyvet csatoltak, amelyben az érdekeltek megállapodtak a terület demilitarizációjáról,²⁶⁵ és kötelezettséget vállaltak, hogy mindennemű fegyveres tevékenységtől tartózkodnak Åland területén.

Hat évtizednyi viszonylagos békét követően 1917. december 6-án, a pétervári események hatására Helsinkiben kikiáltották a Finn Köztársaságot, majd az 1918-as véres polgárháború után az Åland-szigetek kérdése a skandináv politikai élet napirendjére került. Miután az ålandiak döntő többsége²⁶⁶ – némi stockholmi ráhatással²⁶⁷ és még a független Finnország kikiáltását megelőzően – a Svédországhoz való csatlakozás mellett döntött,²⁶⁸ a helyzet hamar kieleződött a térségben. Mind az ifjú Finnország, mind pedig a svéd korona magáénak követelte a területet, utóbbi még egy esetleges hadüzenettel is fenyegetőzött, sőt csapatai ideiglenesen partra is szálltak a „Szigeteken”.²⁶⁹ Ezt követően a két érdekelt állam közötti viszony annyira feszültté vált, hogy levegőben lógott egy finn-svéd háború kitörésének lehetősége. Ekkor az ügy – az angol képviselő javaslatára – a Nemzetek Szö-

²⁶² Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az ålandi területi autonómia. *Jura*. 2005. 2. szám, 180–183.

²⁶³ Uo.

²⁶⁴ Uo.

²⁶⁵ Jóllehet Åland demilitarizációját a svédek régóta követelték a cári udvartól, a „Szigetek” különleges státusát a Brit Birodalom harcolta ki. Az angol korona szerint ugyanis Åland potenciális veszélyt jelentett fűrészáru importjára. Lásd: Scarpulla, Claudio: *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland*. Höögskola på Åland, Mariehamn, 2002. 7.

²⁶⁶ Több mint 96 százaléka. Lásd: Gardberg, Anders: *Åland Islands. A Strategic Survey*. National Defence College, Helsinki, 1995. 8.

²⁶⁷ Svédország a szuverenitásvitában többek között azzal érvelt, hogy az ålandiakat éppúgy megilleti az önrendelkezéshez való jog, mint a finneket. Lásd: Barros, James: *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. Yale University Press, New Haven, 1968. 76.

²⁶⁸ Isaksson, Martin: *Carl Björkman Ålands första lantråd*. Söderström och C:o Förlags Ab, Mariehamn, 1988. 154–165.

²⁶⁹ Svédország arra hivatkozott, hogy ålandi népi társaság szerzett tudomást a polgárháború kapcsán. Tény, hogy miután a svéd hadiflotta megjelent a térségben, mind a vörös, mind pedig a fehér egységek elhagyták Ålandot. Ez azt eredményezte, hogy a „fehérek” vezére, Mannerheim tábornok Berlinhez fordult, német beavatkozást sürgetve. Egy német katonai egység nem sokkal később partra is szállt Mariehamnban, ami végül a svéd csapatok távozásához vezetett. Fontos megjegyezni, hogy a második világhétség alatt Berlin felajánlotta a Svéd Királyságnak Ålandot, amennyiben belép a háborúba Németország oldalán. Svédország azonban nem mert megkockáztatni egy Szovjetunió elleni hadbalépést. Gardberg, Anders (2005): i. m. 9.

vetsége Egyezségokmánya 11. cikke alapján a szervezet Tanácsa elé került. A Nemzetek Szövetsége háromtagú eseti jogi bizottságot hívott életre. A testületnek az alábbi két kérdésre kellett válaszolnia:

- Finnország kizárólagos hatáskörébe tartozik-e Åland státuszának rendezése?
- Hatályban vannak-e az 1856. évi párizsi békeszerződéshez csatolt, a terület demilitarizációjáról rendelkező konvenció passzusai?

Az ad hoc grémium az előbbi kérdést nemlegesesen, míg az utóbbit igenlően válaszolta meg. A bizottság jelentésére alapozva a Nemzetek Szövetsége Tanácsa megállapította a kérdés rendezésére vonatkozó hatáskörét. Egy újabb bizottság felállítását követően a Tanács 1921. június 24-i döntésében kimondta, hogy az Åland-szigetek Finnország részét képezik.²⁷⁰ Azonban – fogalmazott a dokumentum – a Finnország és Svédország közötti jószomszédi viszony és a sziget lakosainak elégedettsége és prosperitása végett Finnország köteles intézkedéseket tenni az ålandiak védelme és a „Szigetek” semlegessége, valamint demilitarizációja érdekében. Ezeket a garanciákat – a svéd nyelv megőrzése az iskolákban, a földtulajdon ålandi kézben tartása, a betelepülők politikai jogainak biztosítása és egy olyan kormányzó kinevezése, aki iránt bizalommal vannak a térség lakói – a területi állam az ålandi autonómiáról szóló törvénybe kell, hogy beépítse – szölte a döntés. A felsorolt biztosítékok végrehajtását a Nemzetek Szövetsége Tanácsa felügyelte. Végezetül a határozat leszögezte, hogy szükség van egy átfogó, és az 1856. évi párizsi szerződés demilitarizációra vonatkozó jegyzőkönyvét felváltó nemzetközi szerződés megalkotására abból a célból, hogy Åland soha ne lehessen kiindulópontja fegyveres agresszióknak. Ezt a megállapodást a jelenlévő államok képviselői még aznap elfogadták és aláírták.

A Tanács döntését követően a Svéd Királyság megbízottja mély megdöbbenésének és csalódottságának adott hangot, mondván, a Nemzetek Szövetsége nem vette figyelembe az ålandiak állásfoglalását, valamint a „Szigetek” etnikailag homogén jellegét. Három nappal később a két érdekelt fél – Finnország és Svédország – a Nemzetek Szövetsége bábkodása mellett kétoldalú megállapodást kötött az ålandi autonómiára vonatkozó biztosítékok ügyében. Tulajdonképpen ez a megállapodás tekinthető az ålandi autonómia nemzetközi jogi alapjának is. A szerződés rendeltetése az ålandi kultúra, a svéd nyelv²⁷¹ és a helyi tradíciók megőrzése. Ebből a célból Finnország vállalta, hogy nem teszi kötelezővé a finn nyelv tanítását, és tudomásul veszi, hogy az oktatás nyelve a svéd. Ezenkívül a területi állam ingatlanokra vonatkozó elővásárlási jogot biztosított bármely Ålandon állandó lakóhellyel rendelkező természetes személynek, a provincia Tanácsának vagy annak a helyi közösségnek, melynek területén az ingatlan fekszik abban az esetben, ha az ingatlan vevője nem rendelkezik a „Szigeteken” állandó lakóhellyel. Ilyen esetekben a vételárat a piaci árak figyelembe vételével az első fokú bíróság határozza meg. Erre vonatkozóan a finn parlament köteles részletes jogszabályt alkotni, melyet ugyanolyan módon lehet csak módosítani és hatályon kívül helyezni, mint az autonómiáról szóló törvényt.²⁷²

²⁷⁰ Kovács Péter: Az Åland-szigetek autonómiája. In: Bárdi Nándor – Dippold Péter (szerk.): *Az Åland-szigetek önkormányzata*. Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1994. 9–10.

²⁷¹ Az ålandi svéd nyelvjárás közelebb áll a stockholmi régióban beszélt nyelvhez, mint a többi finnországi svéd nyelvjárás.

²⁷² Azaz kétharmados többséggel.

Fentiekén túl az álandi „állampolgárság” megszerzésének feltételeként öt év helyben lakást határoz meg a szerződés és rögzíti a kormányzó megválasztásának procedúráját. A garanciák megvalósulását a Nemzetek Szövetsége kísérte figyelemmel és Finnország köteles volt a Lagting (pontosabban akkoriban még Landsting vagyis „tartományi gyűlés”), azaz az álandi parlament minden a garanciákkal kapcsolatos észrevételét, panaszát a Nemzetek Szövetsége Tanácsa elé terjeszteni és a Tanács minden olyan esetben, amelynek jogi jelentősége volt, szabadon tanácskozhatott az Állandó Nemzetközi Bírósággal. A szerződést egyébként szinte szó szerint ültette át belső jogába a finn törvényhozás.

Meg kell még említeni azt, hogy a kontraktus több érdekes sajátossággal is rendelkezik nemzetközi jogi szempontból. Ilyen például az, hogy nincs aláírva egyik fél részéről sem, és még a Nemzetek Szövetsége Főtitkáránál sem iktatták be nemzetközi szerződésként.²⁷³ A második világhétség közeledtével ismét felmerült – főként svéd és finn részről – a terület katonai célból való hasznosításának lehetősége. A Szovjetunió erre vonatkozó aggodalma miatt a finn-szovjet ún. téli háborút követően a két állam kormánya szerződést kötött Åland demilitarizációjára vonatkozóan, amely a korábbi nemzetközi dokumentumok megerősítése mellett egy állandó szovjet (majd később orosz) konzulátus létrehozását is előírta a „Szigeteken”.²⁷⁴ A képviselő feladata – a szokásos konzuli teendők mellett – az, hogy ellenőrizze a szóban forgó szerződés rendelkezéseinek végrehajtását, magyarul, hogy őrködjön Åland demilitarizációja és semlegessége fölött. A háborút követően Finnországgal aláírt békeszerződés,²⁷⁵ valamint az 1948-ban a szovjet kormány részéről átadott szóbeli jegyzék és egy 1992-ben Oroszország és Finnország által kötött szerződés is megerősítette a „Szigetek” demilitarizált zóna jellegét.

Emellett a Nemzetek Szövetsége megszűnése után az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa megbízta a szervezet főtitkárát, hogy vizsgálja meg a két világháború közötti kisebbségvédelmi egyezmények hatályosságát. A főtitkári jelentés szerint kizárólag az álandi kisebbségvédelmi rendszer maradt hatályban a háborút követően. Ennek két oka van a hivatkozott dokumentum szerint, éspedig, hogy a szerződés egy hadviselő (Finnország) és egy semleges állam (Svédország) között kötött, így az továbbra is alkalmazható, valamint egy szerződés nem veszti hatályát pusztán azért, mert a megállapodás egyfajta garanciáját jelentő Nemzetek Szövetsége már nem létezik.²⁷⁶ Emellett több skandináv nemzetközi jogász állítja, hogy az álandi speciális rezsím – igaz elsősorban a szigetek demilitarizált és neutralizált jogállása – alapja már nem a szerződéses jog, hanem regionális skandináv, vagy európai, esetleg az általános nemzetközi szokásjog.²⁷⁷

²⁷³ Kovács Péter (1994): i. m. 11.

²⁷⁴ Lásd 1940. évi finn–szovjet szerződés Ålandról, 3. cikk.

²⁷⁵ Lásd az 1947. évi Párizsi Békeszerződés Finnországra vonatkozó részének 5. cikkét.

²⁷⁶ Kovács Péter (1994): i. m. 12–13.; Szalayné Sándor Erzsébet (2003): i. m. 150–169.

²⁷⁷ Rotkirch, Holger: The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances. *Journal of Peace Research*. Vol. 23. No. 4. 1986. 373.; Hannikainen, Lauri: The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches recht und Völkerrecht*. Band 54. 1994. 625.; Hannikainen, Lauri: The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands. In: Hannikainen, Lauri – Horn, Frank (eds.): *Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*. Kluwer Law International, The Hague, 1997. 67.; Åkermark, Sia Spiliopoulou: The Åland Island sin International Law and Cooperation: The

Végül Finnország Európai Unió csatlakozása egy újabb ponton fejlesztette tovább az álandi autonómia rezsimjét, amikor a finn csatlakozási szerződéshez csatolt 2. számú Jegyzőkönyv úgy módosította a Római Szerződés 299. cikkének (5) bekezdését, hogy „az Európai Közösségek alapító szerződése, valamint az EK másodlagos joganyaga csak akkor alkalmazhatók Álandon, ha azok tartalma nem ellentétes az autonómia-statútummal”. Magyarul: az autonómiát egy újabb (nemzetközi) garanciával bátyázták körül, mivel az álandi autonómiáról szóló finn törvényt bizonyos esetekben kivonták az EU jogrendjének hatálya alól.

b. Dél-Tirol

A dél-tiroli autonómia gyökerei is az első világháborút követő rendezésekig nyúlnak vissza, bár a terület különleges nemzetközi jogi státusza csak 1945 után jött létre. Tirol mint egységes tartomány 1919-ig az Osztrák–Magyar Monarchiához, azon belül Ausztriához tartozott. Az 1919-ben az újonnan létrejött Osztrák Köztársasággal kötött saint-germaini békeszerződés Tirolnak a Brenner-hágótól délre eső területét Olaszországhoz csatolta,²⁷⁸ amelynek következtében az addigi egységes régió három, illetve négy részre szakadt, mégpedig az Ausztriánál maradó Észak- és Kelet-Tirolra, továbbá az Olaszországhoz kerülő Dél-Tirolra (Dél-Tirol/Alto-Adige és Welsch-Tirol/Trentino). Az előbbi két területből jött létre Tirol szövetségi tagállam, amelynek észak- és kelet-tiroli része között a határmódosítás következtében megszűnt a közvetlen földrajzi kapcsolat, mivel azok közé jelenleg Salzburg szövetségi tagállam ékelődik. Tirol Olaszországhoz került részén jelentős számú német- és ladinajkú lakosság maradt, ám a két világháború között a térségben erőszakos olaszosítási kampány kezdődött.²⁷⁹ Érdekeség ugyanakkor, hogy Tirol Olaszországhoz tartozó részén az első világháborút megelőzően éppen az olaszajkúak szerettek volna Ausztrián belüli autonóm területet létesíteni.²⁸⁰

A második világháborút követő béketárgyalásokat azonban már jóval kedvezőbb pozícióból várhatták a dél-tiroliak, ugyanis Olaszországot vesztes államnak, míg a kérdésben különösen érdekelt Ausztriát a konfliktus egyfajta áldozatának tekintették a győztes hatalmak.²⁸¹ A dél-tiroli németek önrendelkezési jogának gyakorlását vagy egy esetleges Ausztriával való újraegyesülést a szövetségesek elutasították. Igaz, ezt az amerikai és brit diplomácia 1945-ig még lehetségesnek tartotta volna,²⁸² de végül a két érdekelt ország között a békekonferencián tárgyalások kezdődtek a terület esetleges különleges státuszáról és az egyeztetések záróakordjaként írták alá 1946. szeptember 6-án a dél-tiroli autonóm

Legal Capacity of an Autonomous Region. In: Hannikainen, Lauri – Horn, Frank (eds.): i. m. 275.

²⁷⁸ Lásd az 1919. évi Saint-Germain en Laye-i Békeszerződés 27. cikkének (2) bekezdését.

²⁷⁹ Győri Szabó Róbert (2006): i. m. 222–223.

²⁸⁰ Motta, Giuseppe: *The Italian Military Governorship in South Tyrol and the Rise of Fascism*. Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012. 9–18.

²⁸¹ Győri Szabó Róbert (2006): i. m. 222–223.

²⁸² Motta, Giuseppe: South Tyrol's Development from the Past Centralization to the Post-War Solution. In: Carteny, Andrea – Motta, Giuseppe (eds.): *Nationalisms, Identities, European Enlargement. Case Studies on the 20th and the New Century*. Accent, Cluj-Napoca, 2004. 39.

mia nemzetközi jogi alapját jelentő Párizsi Megállapodást,²⁸³ amelyet a két felet képviselő politikusról, azaz Karl Gruber akkori osztrák külügyminiszteréről és Alcide de Gasperi olasz miniszterelnökről, informálisan „Gruber-De Gasperi Megállapodásnak” is neveznek.²⁸⁴ Ezt a kétoldalú szerződést, mint annak IV. számú mellékletét az Olaszországgal megkötött 1947. évi párizsi békeszerződéshez csatolták. A békeszerződés Olaszországra vonatkozó részének 10. cikk (2) bekezdése szerint: „A Szövetséges és Társult Hatalmak *figyelembe vették* azokat a rendelkezéseket (amelynek szövegét a IV. számú melléklet tartalmazza), amelyekben az osztrák és olasz kormányok 1946. szeptember 5-én megállapodtak.” (Kiemelés: T. N.)

A békeszerződésben alkalmazott szóhasználat – bár talán nem a legszerencsésebb – egyértelműen meg kívánta erősíteni az egy évvel korábban kötött kétoldalú megállapodást, amelynek pontos tartalma a következő:

„1. Bolzano tartomány és Trento tartománynak a vele szomszédos kétnyelvű települései német ajkú lakosainak az olaszajkú lakosokkal teljes jogegyenlőséget biztosítanak különleges, a német nyelvcsoporthoz etnikai jellegének és kulturális, valamint gazdasági fejlődésének védelmét szolgáló rendelkezések keretében.

A már elfogadott vagy elfogadásra váró törvényekkel összhangban az említett német ajkú állampolgároknak különösen az alábbiakat biztosítják:

- (a) anyanyelvű alap- és középfokú oktatást;
- (b) a német és az olasz nyelvek kiegyenlítését a közhivatalokban és a hivatalos dokumentumokban, úgyszintén a kétnyelvű földrajzi elnevezésekben;
- (c) jogot az elmúlt években olaszított német vezetéknevek visszaállításához;
- (d) jogegyenlőséget a közhivatalok betöltése tekintetében, figyelemmel a két népcsoport közötti megfelelőbb arány elérésére a foglalkoztatásban.

2. A fent említett területek népességének regionális autonóm törvényhozó és végrehajtó hatalmat biztosítanak. Az autonómia említett rendelkezései megvalósításának keretét a német ajkú elem helyi képviselőivel is történő konzultáció során dolgozzák ki.

3. Az olasz kormány Ausztria és Olaszország közötti jószomszédi kapcsolatok kialakításának céljával vállalja, hogy az osztrák kormánnyal való egyeztetés során és a jelen szerződés aláírását követő egy éven belül:

- (a) a méltányosság és a megértés szellemében felülvizsgálja az 1939-es Hitler-Mussolini megállapodásokból eredő állampolgársági opciók kérdését;
- (b) megállapodásra jut bizonyos végzettségek és egyetemi diplomák érvényességének kölcsönös elismerése tárgyában;

²⁸³ Gál Gyula: Az autonómia felépítése. A dél-tiroli eset. *Európai Útas*. 1999. 4. szám. 37.

²⁸⁴ Hannum, Hurst (1990): i. m. 433.

- (c) egyezséget fogalmaz meg a szabad személy- és áruforgalom érdekében Észak- és Kelet-Tirol között mind vasúton, mind pedig a lehető legteljesebb mértékben közúton;
- (d) az Ausztria és Olaszország közti növekvő határforgalom és bizonyos mennyiségű jellegzetes termékek és áruk cseréje elősegítése céljából külön-megállapodásokat fogad el.”

A biztató kezdeti lépéseket követően Olaszország több esetben is megsértette a Párizsi Megállapodást, az első autonómia-statútum kidolgozásakor például nem egyeztetett a dél-tiroli németek képviselőivel. Emiatt az érintett német politikai- és társadalmi szervezeteken nagyon hamar elégedetlenség lett úrrá és politikai segítséget kértek Ausztriától.²⁸⁵ Miután az Osztrák Köztársaság az 1955. évi ún. Államszerződéssel visszanyerte szuverenitását és nemzetközi cselekvőképességét, nagyon hamar a dél-tiroli követelések élére állt, és a kérdést az ENSZ Közgyűlése elé terjesztette, amely két határozatában is foglalkozott a helyzettel. Ezek közül az 1497. (XV) számú határozatában megállapította, hogy a vita a Gruber-De Gasperi Megállapodás végrehajtását illetően merült fel, és ezzel kapcsolatban sürgette a két felet, hogy folytassanak tárgyalásokat az ügy rendezése érdekében. Javasolta továbbá, hogy amennyiben ésszerű határidőn belül nem találnának megnyugtató megoldást a vitás helyzetre, úgy az ENSZ Alapokmánya alapján bármelyik fél, bármilyen békés vitarendezési eszközt felhasználhat, ideértve a Nemzetközi Bíróság előtti peres eljárás lehetőségét is. Ausztriának ezzel a lépésével sikerült a nemzetközi közösség figyelmét ráirányítani a dél-tiroli németajkúak problémájára, amelynek (is) köszönhetően – igaz kezdetben vontatottan haladó – tárgyalások kezdődtek a két ország között a rendezés érdekében.

Az ENSZ Közgyűlésének a tárgyban soron következő – és mindezidáig utolsó – 1661. (XVI) számú határozata konstataulta a közvetlen tárgyalások tényét, ugyanakkor azt is megállapította, hogy a vitát nem sikerült megoldani. Ezzel párhuzamosan erőszakhullám söpört végig Dél-Tirol településein, a Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság nevű terror szervezet, illetve más csoportok emlékműveket, vasútvonalakat, rendőrörsöket és más szimbolikus helyeket rongáltak meg, vagy robbantottak fel. Mindezek hatására a nemzetközi közösség és a nemzetközi közvélemény Olaszországra nehezedő nyomása olyan mértékűvé vált, ami elkerülhetetlenné tette a valódi megoldások keresését. Az 1960-as évek a tárgyalások jegyében teltek, míg végül 1969-ben a két ország egy ún. csomagtervet fogadott el, amelynek alapján sor került a második autonómia-statútum kidolgozására, majd 1972-ben hatályba léptetésére.²⁸⁶ Utóbbit 2001-ben átdolgozták, de a dél-tiroliak egyik legfontosabb követelésének teljesítésére, a Trentino-Alto Adige régióhoz tartozó Dél-Tirol autonóm tartománynak az 1946. évi Párizsi Megállapodáson alapuló autonóm régióvá szervezésére mindezidáig nem került sor.

²⁸⁵ Györi Szabó Róbert (2006): i. m. 225.

²⁸⁶ Uo. 226–227.

4. Területi autonómia a nemzetközi soft law dokumentumokban

A nemzetközi jog vonatkozó szabályai ismertetését követően meg kell vizsgálni azokat a szempontunkból relevanciával rendelkező dokumentumokat, amelyek ugyan nem teremtenek egyértelműen nemzetközi kötelezettséget, de sok esetben a nemzetközi jog normái megalkotásához nagyon hasonló módon jönnek létre. Ebben az esetben is alkalmazni fogom a fentebb követett felosztást, vagyis elsőként az egyetemes igényű, majd a különféle regionális, szubregionális együttműködések keretein belül kidolgozott dokumentumokat veszem sorra.

a. ENSZ

Az ENSZ keretein belül az 1950-es évektől kezdődően külön kezdtek el foglalkozni az ún. őslakos és törzsi népekkel, akikre a dolog természetéből kifolyólag a kisebbségvédelmi szabályok is alkalmazhatók, esetükben arról van szó, hogy sajátosságaikra figyelemmel egy *lex specialis* kialakulása figyelhető meg a nemzetközi jogban. A következőkben megvizsgálom az Egyesült Nemzetek által a nemzetközi kisebbségi jog térségében kidolgozott jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokat, majd górcső alá veszem a hasonló jelleggel bíró, de kizárólag az őslakos népekre vonatkozó *soft law* okmányokat is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke inspirálta a kisebbségi jogok ENSZ-katalógusának szánt és az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben a 47/135. számú határozattal elfogadott „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatot”. Ez a közvetlen nemzetközi jogi kötelezettségeket nem keletkeztető dokumentum a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerbe illeszkedő módon a kisebbségi jogokat az emberi jogok részeként értelmezi, és – részben emiatt – individuális természetű jogokként fogja fel. A Nyilatkozat 3. cikk (1) bekezdése szerint azonban: „a kisebbséghez tartozó személyek jogait, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg *valamint csoportjuk más tagjaival közösségekben*, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.” (Kiemelés: T. N.) Természetesen a kiemelt fordulatot nem lehet úgy értékelni, hogy azzal a Nyilatkozat elismerte volna a kisebbségek közösségi jogait, de kétségtávolan tett egy bizonytalan, Várady Tibor szerint óvatos lépést ebbe az irányba.²⁸⁷

Patrick Thornberry szerint a Közgyűlési határozat kollektív dimenziójának továbbfejlesztése történt meg az idézett cikkben,²⁸⁸ Yash Ghai véleménye pedig az, hogy az Egyezségokmányhoz képest a Nyilatkozat valamivel szélesebb személyi hatállyal ismerte el az önrendelkezéshez való jogot.²⁸⁹ A külső önrendelkezéshez való jog nem békés eszközökkel

²⁸⁷ Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem problémája – a jugoszláv eset. *Regio*. 1992. 3. szám. 38.

²⁸⁸ Thornberry, Patrick: The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update. In: Phillips, Alan – Rosas, Allan (eds.): *Universal Minority Rights*. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group International, Turku/Åbo and London, 1995. 46.

²⁸⁹ Ghai, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): *The second Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnesstiftelse, Mariehamn, 2002. 33.

történő gyakorlását a dokumentum egyértelműen nem ismerte el, a Nyilatkozat erre vonatkozó 8. cikkének (4) bekezdése nem igényel bővebb fejtegetéseket: „[E Nyilatkozatban] semmi sem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármilyen tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleértve az államok [...] területi sértetlenségét [...]”. Ehhez kapcsolható a Nyilatkozat 2. cikkének (3) bekezdése, amely a kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozik. Ennek alapján: „a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségekre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.” (Kiemelés: T. N.)

A kérdés az, hogy vajon az idézett rendelkezés, kiegészítve a szintén hivatkozott 3. cikk (1) bekezdésével, értelmezhető-e akképpen, hogy a Nyilatkozat a területi autonómiához való jogot is magában foglaló belső önrendelkezéshez való jogot kívánta e helyütt elismerni? A válasz éppúgy lehet igenlő, mint ahogyan nemleges is, mégpedig a következő megfontolások miatt. A citált rendelkezés *expressis verbis* nem beszél területi autonómiáról, pláne nem ahhoz való jogosultságról. Azonban az érintett állam vagy államok – amennyiben nincs az adott esetben ezzel kapcsolatos nemzetközi jogi *lex specialis*, mint Áland vagy Dél-Tirol esetében – szabadon dönthetnek úgy, hogy biztosítják az arra való jogot vagy sem. Vagyis erre vonatkozó különleges szabályok hiányában a területi autonómiához való jog lényegében egy felfüggesztő feltételtől, az adott állam kedvező döntésétől függ. Az ENSZ Kisebbségi Jogi Munkacsoportjának egykori elnöke, Asbjørn Eide a szervezet megbízásából kommentárt készített az 1992. évi közgyűlési Nyilatkozathoz. Ebben a területi autonómiával kapcsolatban megállapította, hogy: „Azok, akik az állam területének egy részén kompakt módon élnek együtt [...] meghatározott körülmények esetén *bizonyos fajta autonómia* címzettjei lehetnek.”²⁹⁰ Továbbá: „[N]oha ez a Nyilatkozat nem biztosítja az önrendelkezéshez való kollektív jogokat, az államnak a kisebbségek identitásának védelmére, valamint hatékony részvételük biztosítására vonatkozó kötelezettségei *néhány esetben* a legjobban vallási, nyelvi avagy szélesebb kulturális ügyekre vonatkozó *autonómia* megoldásokkal teljesíthető.”²⁹¹ Ehhez kapcsolódóan Eide megjegyzi: „Sok országban tapasztalható erre vonatkozóan jó gyakorlat. Az autonómia lehet területi, kulturális és helyi, és lehet kiterjedtebb vagy kevésbé kiterjedt. Az ilyen autonómiát létrehozhatják és irányíthatják olyan társadalmi szervezetek, amelyeket a kisebbségekhez tartozó személyek hoztak létre a 2. cikk (4) bekezdésével összhangban. Azonban a Nyilatkozat nem támasztja az államok számára ilyen autonómiák létrehozására vonatkozó követelményt.”²⁹² (Kiemelés: T. N.) Vagyis Eide szerint sincs szó a Nyilatkozat alapján területi autonómiához való jogról és az államokat ezzel kapcsolatban terhelő kötelezettségről. Mindenesetre annyi megállapítható, hogy a nemzetközi kisebbségi jog elfogadja, hogy bizonyos államokban

²⁹⁰ Lásd a Kommentár 10. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (2013. augusztus 5.)

²⁹¹ Lásd a Kommentár 20. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (2013. augusztus 5.)

²⁹² Uo.

működnek és működhetnek kisebbségi autonómiával felruházott területi entitások, és az azzal kapcsolatos jogok – egyebek mellett – a kisebbségek hatékony közéleti részvételével vannak összefüggésben, de a nemzetközi jog nem támaszt olyan kötelezettséget, amelynek értelmében területi autonómiára vonatkozó igény esetén az érintett állam köteles volna ilyen mechanizmust intézményesíteni.

Az Emberi Jogok Bizottsága jogutódjaként működő Emberi Jogi Tanácsot az ENSZ Közgyűlése hozta létre 2006-ban 60/251. számú határozatával. Az Emberi Jogi Tanács már a következő évben felállította a Kisebbségügyi Fórumot, amelynek feladata, hogy a kisebbségeket érintő ügyekkel kapcsolatban elősegítse a párbeszéd és az együttműködés kialakítását, és tematikus, továbbá szakértői segítséget nyújtson az ENSZ kisebbségügyi független szakértőjének. Ezenkívül a Fórum azonosítja és elemzi „a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat” továbbfejlesztéséhez szükséges legjobb gyakorlatokat, kihívásokat, lehetőségeket és kezdeményezéseket.²⁹³

Az évente egyszer ülésező Kisebbségügyi Fórum munkájában nemcsak államok, hanem az ENSZ bármilyen szervei, szakosított intézményei, az emberi jogok területén tevékenykedő regionális nemzetközi szervezetek és együttműködések, nemzeti emberi jogi intézmények, az ECOSOC-kal konzultatív státuszi viszonyban lévő NGO-k, valamint kisebbségügyi szakértők is részt vehetnek. Az ülészakok végén a Kisebbségügyi Fórum tematikus ajánlásokat fogad el, amelyeket az Emberi Jogi Tanácsnak címez további megfontolásra. A Fórum 2009-ben tartott 2. ülészakán foglalkozott a kisebbségek hatékony politikai részvételének ügyével. Az ennek során elfogadott és az Emberi Jogi Tanács elé terjesztett ajánlások csak meglehetősen óvatosan foglalkoznak a területi autonómia ügyével, a magyar delegációnak az autonómia kérdése hangsúlyosabb szerepeltetésére vonatkozó javaslatait a plénum végül nem fogadta el.²⁹⁴ Az elfogadott ajánlások bevezető részének 9. pontja szerint: „A kisebbségek hatékony politikai részvételhez való jogának érvényre juttatása a politikai életben való teljes kisebbségi részvétel hatékony megvalósításának alapját képezi. Ez úgyszintén szükséges feltétele a kisebbségekhez tartozó személyek más alapvető emberi jogai élvezetének biztosításához. A hatékony részvétel [...] sok különféle eszköz segítségével biztosítható [...] ahol helyénvaló, még a területi vagy személyi autonómia típusait is magában foglalhatja.” (Kiemelés: T. N.)

Az ENSZ akkori független kisebbségügyi szakértője – aki a vonatkozó határozat értelmében felelős a Kisebbségügyi Fórum éves üléseinek előkészítéséért – a Fórum 2. ülésére készített háttérdokumentumában jóval részletesebben foglalkozott a területi autonómia ügyével a kisebbségek hatékony politikai részvétele kapcsán.²⁹⁵ Gay McDougall szerint:

²⁹³ Lásd az Emberi Jogi Tanácsnak a Kisebbségügyi Fórum létrehozásáról szóló 6/15. számú határozat 1. pontját.

²⁹⁴ A magyar delegáció, melynek a szerző is tagja volt – többek között – azt szerette volna elérni, hogy a területi autonómiáról való közbeszédet ne korlátozhatják az államok, valamint hogy olyan módszerek szerepeljen az ajánlások között, amelynek segítségével sikeresen kezelhetők a csoportközi konfliktusok. A módosító javaslatokat a Fórum Titkárságán iktatták ugyan, ám a plenáris ülésen nem került sor szavazásra.

²⁹⁵ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/A-HRC-FMI-2009-3.pdf> (2013. augusztus 5.)

„A közösségi részvétel tág fogalmat jelent. Magában foglalja a közügyek bonyolításában való részvétel jogát, a választó- és a választhatóság és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát. Továbbá azzal együtt jár a kormányzati testületekben, a bírósági szervezetben és a büntető igazságszolgáltatás rendszerének más szerveiben, a kormányzat decentralizált és helyi típusaiban, a konzultációs mechanizmusokban, és úgyszintén a kulturális és területi autonómia megoldásokon keresztül történő részvétel.”²⁹⁶ Ezenkívül a háttérdokumentumnak a hatékony politikai részvétel létező mechanizmusait és típusait taglaló fejezetben McDougall kifejtette a területi autonómia lényegét is: „A hatékony részvétel kisebbségi joga fejleszthető önkormányzati formák segítségével. Ez sok esetben a csoportautonómia bizonyos szintjével jár együtt [...] A korlátozott területi autonómia a kisebbségek számára egy a kisebbségek által sűrűn lakott meghatározott régió belül lehetővé teszi a részvételi jogok széles skálájának gyakorlását. Mivel a területi elven alapul, a területi autonómia előnye, hogy a problémák megoldását anélkül teszi lehetővé, hogy azzal szükségszerűen elkülönítse egymástól a társadalmi osztályokat. Valójában a területi autonómiát arra használják, hogy rendezzék a nyelvi és kulturális kisebbségek követeléseit. A területi autonómia lehetővé teheti a kisebbségek igazságos képviselését a regionális törvényhozásokban és a végrehajtásban. Az ilyen megoldások a kisebbségi nyelvek védelmét, azok közéletben való használatát, valamint a kisebbségi kultúrák megőrzését és az azokról való oktatást, vagyis a nyelvi és kulturális jogokra vonatkozó követelések rendezését kell hogy szolgálják. A központi kormányzattal való kapcsolat erősíthető a központban való regionális képviseléssel. Sikeres példák állnak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a területi autonómia hogyan hatástalanított feszültségeket, erősítve egyúttal a befogadás érzetét és megteremtve az alapot a kisebbségi közösségek megőrzéséhez. Azonban az autonómia-megoldások, amennyiben azokat nem alaposan dolgozzák ki, az állam további töredezéséhez vezethetnek. Ezenfelül intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek” jogai biztosítva legyenek, hatalommegosztás, kulturális autonómia és a helyi hatóságokhoz való hatáskörleosztás segítségével.”²⁹⁷ (Kiemelés: T. N.)

McDougall meglehetősen óvatosan közelít a területi autonómia kérdéséhez, amelyet a háttérdokumentumában alkalmazott feltételes mód, valamint néhány kifejezés használata (ú.m. „korlátozott”, „állam területének fragmentációja” stb.) is bizonyít. Mindenesetre jól látható, hogy az ENSZ rendszerén belül sem kezeli már „ördögtől való dologként” a területi autonómia ügyét, és azt a kisebbségek hatékony közéleti/politikai részvételhez való joga egyik lehetséges gyakorlati érvényesítési eszközeként tartják számon. A Kisebbségügyi Fórum ajánlásait már a vita hevében több bírálat is érte. Az egyik felkért hozzászóló, Hurst Hannum például megjegyezte, hogy „(az ajánlások) sajnos csak alig tartalmaznak mást, mint közhelyeket, amelyek bizonyára hasznosak, de mégiscsak klisék. Remélem, hogy a Fórum képes lesz tematikus útmutatóval szolgálni az államok számára ezzel a fontos kérdéssel kapcsolatosan ahelyett, hogy a legjobb gyakorlatokat ismételtetné, amelyeket amúgy már jól ismerünk még akkor is, ha csak ritkán követik azokat.”²⁹⁸

²⁹⁶ Lásd a Háttérdokumentum 5. pontját.

²⁹⁷ Uo. 58. pont.

²⁹⁸ Summary of Remarks by Hurst Hannum Human Rights Council Forum on Minority Issues 12. November 2009. 3.

A nemzetközi jogban külön szabályok is léteznek az ún. őslakos és törzsi népekre. Több évtizedes munka eredményeképpen²⁹⁹ az ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el „az őslakos népek jogairól szóló 61/295. számú Nyilatkozatot, amelynek 4. cikke *expressis verbis* jogot biztosít az autonómiához. Ennek értelmében: „Az őslakos népeknek *önrendelkezési joguk gyakorlása során* joguk van bel- és helyi ügyeikhez kapcsolódó esetekben az autonómiához vagy önkormányzathoz, továbbá az autonóm funkciók finanszírozását szolgáló megoldásokhoz és eszközökhöz.” (Kiemelés: T. N.) Természetesen mivel az ENSZ Közgyűlésének határozatai nem értékelhetők jogszabályként, itt nem arról van szó, hogy a nemzetközi jog elismerte volna az őslakos népek autonómiához való jogát. Ráadásul sok egyébként érintett állam kifejezetten ellene szavazott a deklarációnak, ami abban az esetben is, ha a nyilatkozat szokásjogi jellege mellett kardoskodóknak volna igazuk, *persistent objectori* álláspontot jelentene. Tény azonban, hogy az őslakos népek közel kerültek az autonómiához való jog elismeréséhez, amelynek fő okát Körtvélyesi Zsolt abban látja, hogy követeléseik kevésbé kapcsolódnak össze az államok területi integritásának veszélyeztetésével a döntéshozók képzetében, mint a „hagyományos” értelemben vett kisebbségek hasonló törekvései.³⁰⁰

b. Európa Tanács

A különféle regionális nemzetközi együttműködések közül az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság értékeinek képviselésére és elősegítésére hivatott Európa Tanács egyértelműen élen jár a területi autonómiával kapcsolatos politikai természetű dokumentumok, szakértői anyagok kidolgozásában. Az erre vonatkozó iránykeresés kezdetének az 1990-es évek elejét tekinthetjük, amikortól a területi autonómiával kapcsolatos – elsősorban – politikai jelentőségű határozatokat és dokumentumokat a jogi kötelező erővel rendelkező és a kisebbségek jogait védő nemzetközi szerződésekkel tulajdonképpen párhuzamosan fogadtak el az Európa Tanács szervezeti keretein belül.

A kelet-közép-európai rendszerváltásokkal egy időben az ET Parlamenti Közgyűlése határozatot hozott arról, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája mellett szükség van egy olyan, a kisebbségi jogokat védő általános igényű dokumentumra, amelyet vagy az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló 1950. évi Római Egyezményhez mint annak kiegészítő jegyzőkönyve csatolnának, vagy pedig önálló nemzetközi szerződésként fogadnák el.³⁰¹ 1993-ra elkészült a kiegészítő jegyzőkönyv tervezete, amelyből azonban soha nem lett kötelező erővel rendelkező norma, és helyette fogadták el 1995-ben a tervezethez képest jóval lágyabb húrokat pengető Kisebbségvédelmi Keretegyezményt. Az „1201. (1993) számú ajánlásnak” nevezett tervezet több az államok számára egyelőre nehezen elfogadható kötelmet keletkeztetett volna, így például határozott álláspontra helyezkedett a területi autonómiával kapcsolatban és – bizonyos

pont. (Kézirat.)

²⁹⁹ <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/FAQsindigenousdeclaration.pdf> (2013. augusztus 5.)

³⁰⁰ Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai. *Pro Minoritate*. 2009/ősz. 13.

³⁰¹ Lásd az ET Parlamenti Közgyűlése 1134. (1990) számú határozata 17. pontját.

megszorításokkal – egyértelműen jogként ismerte volna el az arra vonatkozó igényeket. „A nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről szóló 1201. számú ajánlás” 11. cikke szerint: „Azokban a régiókban, amelyekben többségben vannak, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy a sajátos történelmi vagy területi helyzetnek megfelelően az állam belső törvényeivel összhangban megfelelő helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre avagy különleges státuszuk legyen.”

Jóllehet az idézett cikk szövegezése világos, azért kiolvashatók belőle az autonómiához való jogot felpuhító kifejezések mögött csendben meghúzódó állami aggályok is. Így mindenekelőtt nem kollektív kisebbségi jogról szól a 11. cikk, hanem az emberi jogi alapozottságnak megfelelően kisebbségekhez tartozó személyek jogáról, noha az ajánlás címéből inkább a rendelkezések kollektív természetére vonatkozóan vonhatnánk le következtetéseket. Ezenkívül nem területi autonómiához, hanem különleges státuszhoz vagy helyi avagy autonóm hatóságokhoz való jogról van szó, amelybe azonban a dolog természetéből kifolyólag az előbbit is bele lehet érteni. Az 1201. (1993) számú ajánlás alapját az ún. Worms-jelentés képezte, amelyben a jelentéstevő az idézett 11. cikk kapcsán megjegyezte, hogy az autonómiára vonatkozó rendelkezést az államok területi épsége minden körülmények közötti megőrzésére figyelemmel dolgozták ki, és ilyen „bizonyos fokú köz-igazgatási autonómiával rendelkező régiók létesítésekor” mindig az érintett állam törvényeivel összhangban kell eljárni.³⁰²

Annak ellenére, hogy az 1201. számú ajánlásból nem lett jogszabály és helyette egy jóval kevesebb és nehezebben számon kérhető kötelezettséget tartalmazó – és még a területi autonómiára való utalást is kerülő – egyezményt fogadtak el a tagállamok 1995-ben, az autonómia problematikája nem került ki az Európa Tanács érdeklődésének homlokteréből. Igaz a súlypont a Parlamenti Közgyűlésből a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusára tevődött át, amelynek keretében 1997-ben fogadták el a „Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának tervezetéről szóló 34. (1997) számú ajánlást”. A Regionális Önkormányzatok Európai Kartáját az 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját a regionális helyhatóságok területén a szubszidiaritás elve jegyében kiegészítő dokumentumnak szánták. A Regionális Kartát azonban nem sikerült nemzetközi szerződésként hatályba léptetni, jóllehet az nem tartalmazott külön rendelkezéseket a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatban.

Ezzel csaknem párhuzamosan és szintén a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, valamint Friuli-Venezia-Giulia autonóm régió szervezésében 1996-ban egy konferenciát szerveztek Olaszországban, ahol a kisebbségi autonómiával kapcsolatban felvethető egyes kérdésekre keresték a választ a rendezvény résztvevői. A konferencia zárónyilatkozata – többek között – megállapította, hogy „sem az általános nemzetközi jog, sem pedig a kisebbségek problémáival foglalkozó szerződések nem biztosítanak a kisebbségek számára valódi és univerzálisan elfogadott jogot ahhoz, hogy saját ügyeiket intézzék azokon a területeken, ahol élnek”.³⁰³ Ennek alapján a következő évben a Helyi és Regionális Hatóságok

³⁰² Lásd a „Worms-jelentés” 14. pontját. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc93/EDOC6749.htm> (2013. augusztus 5.)

³⁰³ Lásd a Zárónyilatkozat 7. pontját.

Kongresszusa elfogadta 52. (1997) számú határozatát „Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek” címmel. Ebben a határozatban a Kongresszus megállapította, hogy „az államok hazai aspektusából a föderalizmus, regionalizmus és a helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző módon történő alkalmazása”³⁰⁴ és, hogy „bizonyos körülmények esetén, így például amikor a kulturális vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek a koncentrációja egy településen, vagy tartományban avagy régióban magas, a területi autonómia nagyon hatékony eszköz a kisebbségek problémájának megoldásában, elkerülve egyúttal a szeparatista tendenciákat”³⁰⁵.

Vagyis az Európa Tanács esetében és az ENSZ hasonló tárgyú dokumentumaival ellentétben területi autonómia esetében nem annyira a kisebbségek hatékony közéleti/politikai részvételhez való joga kerül előtérbe, azaz nem egy lényegében részvételi jog, hanem a területiség elvéből levezethető szubszidiaritás princípiuma. Természetesen a két említett elv (ti. a hatékony részvétel és a szubszidiaritás elvei) szoros kölcsönhatásban állnak egymással. Alapvető jelentőségű emellett a Kongresszusnak az államok területi közigazgatáshoz kapcsolódóan a területi autonómiára vonatkozó észrevétele: „a kisebbségi területi autonómiát nem lehet a föderális vagy regionális szerkezetű államokra korlátozni, hanem az lehetséges és kívánatos unitárius államokban is”³⁰⁶. Ezt követően a Kongresszus felkért egy munkacsoportot arra, hogy dolgozzon ki egy ajánlást az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága számára a területi autonómiára vonatkozóan, amelyet az már 1998-ban el is készített. „A területi autonómia és a nemzeti kisebbségek” címet viselő 43. (1998) számú kongresszusi ajánlás két fő szerkezeti egységre bontva tárgyalta a kérdésre vonatkozó tanácsait aszerint, hogy egy adott országban már létezik autonóm területi entitás, avagy sem. A dokumentum preambuluma, némely fentebbi észrevételemet mintegy megerősítve deklarálta, hogy „a szubszidiaritás elve a területi autonómia elismerésével és intézményesítésével ölt konkrét formát, amely magában foglalhatja a helyi vagy regionális önkormányzást.”³⁰⁷

Az Európa Tanács keretein belül a területi autonómia kérdésével eddig kétségkívül az ún. Gross-jelentés és az annak alapján született határozat foglalkozott a legbővebben. Túlzás nélkül állítható, hogy „az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című jelentés³⁰⁸ a különféle nemzetközi együttműködések és nemzetközi szervezetek hasonló célú próbálkozásai közül toronymagasan kiemelkedik, mivel minden eddiginél alaposabban próbálta meg feltárni a területi autonómia lényegét, valamint a nemzetközi kapcsolatokban a konfliktusok megoldásában játszott jelentőségét. A svájci Andreas Gross nevével fémjelzett vállalkozás eredményeképpen született dokumentum azzal a felismeréssel indokolta a területi autonómia alaposabb vizsgálatának szükségességét, hogy manapság a háborúk többsége nem államok között, hanem azokon belül zajlik, és okuk legtöbbször valamilyen kulturális konfliktusban, to-

³⁰⁴ Lásd az 52. (1997) számú határozat 6. pontját.

³⁰⁵ Uo. 10. pont.

³⁰⁶ Uo. 13. pont.

³⁰⁷ Lásd a 43. (1998) számú határozat preambulumát.

³⁰⁸ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9824.htm> (2013. augusztus 5.)

vább a két világháború és az egykori kommunista rendszerek összeomlását követően keletkezett új államok létrejöttében keresendő.³⁰⁹

A Gross-jelentéshez csatolt értelmező jegyzék bemutatásával kitűnő szakkikkek³¹⁰ és tanulmányok³¹¹ foglalkoznak. Magam a jelentésnek azokat a részeit vizsgálom meg tüzetesebben, amelyek a területi autonómia és a nemzetközi jog kapcsolatával foglalkoznak, továbbá elemezni fogom a Parlamenti Közgyűlésnek a Gross-jelentés alapján elfogadott határozatát,³¹² amelynek értelmezéséhez elsősorban a jelentés értelmező jegyzékének megállapításait hívom segítségül. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003. június 24-én tartott ülésén fogadta el a Gross-jelentéssel azonos címet viselő 1334. (2003) számú határozatát, amelynek 3. és 4. pontja szerint „a demokrácia és a nemzetközi jog gyakorlatában végbement fejlődésnek köszönhetően az államok új követelményekkel találták szembe magukat, és a belső feszültségek oka gyakran az államok oszthatatlansága és az identitás elveinek kettősségében rejlik”. A határozat értelmében az államok kötelesek megakadályozni az ilyen feszültségek kialakulását, mégpedig olyan rugalmas alkotmányos vagy törvényi intézkedésekkel, amelyek megfelelnek a kisebbségek elvárásainak.³¹³ A területi egység és integritás elvei a kisebbségeknek nyújtott átengedett vagy megosztott hatáskörök segítségével összhangba hozható a kulturális sokszínűség elvével.³¹⁴

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének álláspontja szerint az autonóm régiók pozitív tapasztalata a belső politikai konfliktusok megoldását ösztönző forrás lehet,³¹⁵ igaz tagadhatatlan ugyanakkor, hogy olyan elképzelésről van szó, amelynek negatív járulékos jelentése is lehet.³¹⁶ Az utóbbi oka az, hogy a területi autonómia úgy állítható be, mintha az első lépést jelentené az elszakadás felé, és így veszélyeztetné az államok területi integritását, holott a határozat nagyon helyesen állapítja meg: „gyakran nagyon kevés bizonyíték van erre.”³¹⁷ A Parlamenti Közgyűlés szerint ugyanis az autonómiát helyett inkább egy olyan állam alatti szinten megvalósuló intézkedésnek kellene tekinteni, amely lehetővé teszi az államon belül egy kisebbségi csoport számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális identitását, némi garanciát nyújtva ugyanakkor az állam egysége, szuverenitása és területi integritása tekintetében. Egyértelműen nívumnak számít a határozat abban

³⁰⁹ Lásd a „Doc. 9824” jelzetű dokumentum I./1. pontját.

³¹⁰ Lásd például: Fábíán Gyula: Pro és contra jogi sedes materiae a kisebbségi autonómia témájában, Románia esetében. *Pro Minoritate*. 2008/tavaszi. 79–111.

³¹¹ Lásd például: Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra. *Magyar Kisebbség*. 2003. 2–3. szám. 350–367.

³¹² Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozatot.

³¹³ Uo. 6. pont.

³¹⁴ Uo.

³¹⁵ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozat 7. pontját.

³¹⁶ Uo. 9. pont.

³¹⁷ Uo. Tény persze, hogy az 1920 előtti Magyarországon is voltak – nem is kevesen –, akik a nemzetiségi autonómia biztosításában a későbbi elszakadás veszélyét látták. Lásd például Réz Mihály: *Nemzeti politika*. Pallas Részvénytársaság Nyomdája. Budapest, 1907. 9., vagy Concha Győző: *Politika*. II. kötet (első fele). *Közgazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1905. 343.

a tekintetben, hogy mindezidáig ez az első és egyetlen olyan dokumentum, amelyet egy nemzetközi szervezet keretében fogadtak el, és amely meghatározza a területi autonómia fogalmát. A határozat soft law jellege levon valamelyest a definíció jelentőségéből, mindazonáltal hasonló kezdeményezések eddig legfeljebb csak háttér- és szakértői anyagokban, illetve előkészítő dokumentumokban jelentek meg. Az 1334. (2003) számú határozat 11. pontja szerint: „A »területi autonómia« kifejezést olyan intézkedésre alkalmazzák, melyet általában egy szuverén államban fogadnak el, ami által egy meghatározott régió lakosainak olyan kibővített hatásköröket adnak, ami igazodik sajátos földrajzi helyzetükhöz és védi, valamint elősegíti kulturális és vallási hagyományait.”

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szerint, noha a legtöbb tagállam alkotmánya nem teszi lehetővé egy adott régió egyoldalú elszakadását, ez a területi autonómia esetében nem jelent problémát, ugyanis az államterület oszthatatlanságának elve összeegyeztethető az autonómiával, regionalizmussal és föderalizmussal.³¹⁸ Alapvető fontosságú a határozatnak az a rendelkezése, amely szerint a központi kormányzatnak megértéssel kell viszonyulnia a kisebbségi csoportok saját ügyeik független intézése iránti igényével szemben, vagyis az államok nem üldözhetik az ilyen követeléseket megfogalmazó minoritásokat, illetve azok képviselőit. Az eredeti javaslatban ugyan nem szerepelt, de az Európa Tanács tagországai szükségesnek tartották a határozatban is deklarálni, hogy az autonómia nem aknázza alá az államok nemzetközileg elismert határait, vagyis az autonóm státus biztosítása nem jár automatikusan a külső önrendelkezéshez való jognak az ilyen entitások lakosságára való kiterjesztésével.³¹⁹ Az 1334. (2003) számú parlamenti közgyűlési határozat talán legfontosabb részeként a tagállamok kilenc alapvető állapítottak meg az autonóm területi entitást területükön kialakítani szándékozó országok számára, ami a dolog természete szerint vonatkozhat a már meglévő megoldásokra is. Eszerint:

a) Az autonóm státus az érintett felek (azaz a központi kormányzat és a kisebbségi csoport) közötti tárgyalások eredményeképpen kidolgozott megállapodáson kell, hogy alapuljon.

Ez az államok közötti viták békés eszközökkel történő elintézésének nemzetközi jogi elvének analógiájára annyit jelent, hogy kulturális különbözőségekből eredő belső állami konfliktusokban, amelynek során az érintett kisebbség – többek között – autonómia követelésekkel lép fel, az így kifejlődő vitában mindegyik fél köteles békés vitarendezési módot, mégpedig közvetlen tárgyalást alkalmazni a probléma megoldása érdekében. Természetesen az idézett alapelvből nem derül ki, hogy mi van abban az esetben, ha az egyik fél – jellemzően az állam – azt állítja, hogy a vita nem létezik, vagy még rosszabb esetben megpróbál tudomást sem venni a kisebbségi igényekről. Amennyiben az 1334. (2003) számú határozat jogszabály volna, egy adott kisebbségi csoport autonómiakövetelése az állam oldalán vitathatatlanul és egyértelműen tárgyalási kötelezettséget keletkeztetne. Ezzel együtt álláspontom szerint egy demokratikus elven működő állam nem teheti meg, hogy egy a társadalom bizonyos csoportja vagy csoportjai által megfogalmazott igénytel

³¹⁸ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334 (2003) számú határozat 12. pontját.

³¹⁹ Uo. 18. pont.

ne foglalkozzon, és úgy viselkedjen, mintha a probléma nem létezne. Való igaz azonban, hogy a demokrácia elvére hivatkozva csak rendkívül nehezen és körülményesen érvényesíthetők az ilyen társadalmi igények.

b) A központi és autonóm hatóságoknak el kell ismerniük, hogy az autonóm státus egy dinamikus folyamat része és emiatt mindig egyeztetések tárgya lehet.

Ez a megállapítás lényegében az előző pontból egyenesen következik és az autonómiát, mint minden más társadalmi jelenséget tulajdonképpen egy folyamatként írja le. Így természetes az, hogy az autonóm státus állandó tárgyalások és viták tárgya lehet minden demokratikus társadalomban. Az is egyértelmű ennél fogva, hogy az autonómiát hosszú távú sikere érdekében időnként hozzá kell igazítani a változó társadalmi és egyéb körülményekhez, és valójában ezzel az elvvel a már működő autonómia-megoldások mindenben adekvátnak bizonyulnak.

c) Az autonómia alapját képező megállapodás alapvető szabályait célszerű alkotmányba foglalni és a központi, valamint az autonóm hatóságok közötti hatáskörök megosztását világosan megfogalmazni.

Nem kétséges, hogy egy kulturális különbözőségből eredő konfliktust úgy lehet hosszú távon megnyugtatóan rendezni, ha a kompromisszum eredményét, vagyis az érdekelt közötti megállapodást, vagy annak legalább a legfontosabb elemeit a lehető legmagasabb szintű jogi normába is belefoglalják. Nemzetközi szerződés hiányában erre a célra legmegfelelőbbnek az államok legmagasabb szintű jogszabálya, vagyis az alkotmány mutatkozik. Alternatív megoldásként elfogadható még minden olyan belső jogi jogszabály, amelyet az alaptörvénnyel megegyező módon lehet megváltoztatni és ami erős jogi garanciával bástyázhatja körül az autonóm státust. Hasonlóképpen garanciális és vitamegelőző és emiatt hatékonyságot növelő jelentősége van annak, hogy a hatáskörelosztást és/vagy – megosztást célszerű egyértelműen rögzíteni, a legjobb létező megoldás ezzel kapcsolatban az, ha az egyes állami valamint autonóm hatósági hatásköröket felsorolják az autonómia – státútumban vagy más jogszabályban.

d) A megfelelő képviselet és a hatékony részvétel elvei.

Két egymással szorosan összefüggő demokratikus elvről van szó, amelynek segítségével biztosítható egyfelől az állam területi integritása, másfelől pedig az autonómia működésének hatékonysága. Ahogyan korábban például az ENSZ vonatkozó dokumentumainak ismertetésekor láthattuk, pusztán autonóm entitás létesítése nem jelenti a kisebbségek hatékony részvételhez való jogának kimerülését, és az állam érdeke is az, hogy egy ilyen megoldás ne jelentse az érdekelt felek közötti társadalmi kapcsolatokat minimálisra szorítását. Emiatt fontos, hogy az autonóm területnek megfelelő képviselete legyen a központban, és hasonlóképpen a kormányzat is reprezentálja magát valamilyen módon az autonóm entitás területén.

e) Az autonóm státus törvényhozó és végrehajtó hatásköröket kell, hogy jelentsen.

Ezzel a megállapítással valószínűleg sokat lehetne vitatkozni, bár kimondottan megfelel a művemben alkalmazott autonómiakoncepciónak. Amellett, hogy természetesen létezik olyan területi alapú különleges státusz, ha úgy tetszik autonómia is, amelyben a kedvezményezett kisebbségi közösség, vagy közösségek nem rendelkeznek állami törvénnyel azonos jogforrási szinten álló jogi norma alkotásának lehetőségével, kétségkívül igaz,

hogy a lehető legteljesebb autonómiát az jelenti, amikor az érintett állam biztosítja az erre vonatkozó jogosultságot – legalább a kisebbségek által kiemelkedően fontosnak tartott területeken – az autonóm hatóságok számára.

f) Gazdasági autonómia.

A Parlamenti Közgyűlés 1334. (2003) számú határozata által az autonóm területek kapcsán deklarált alapelvek közül – úgy hiszem – ez a követelmény nem igényel bővebb magyarázatot, tulajdonképpen semmilyen önkormányzatiság nem képzelhető el a működéshez elengedhetetlenül szükséges gazdasági-pénzügyi feltételek biztosítása nélkül.

g) Az autonóm entitás és a központi kormányzat között esetlegesen felmerülő viták rendezésének meghatározása.

Minden hatáskörmegosztás vagy -elosztás szükségszerű következménye lehet, hogy hatásköri viták merülhetnek fel azok gyakorlása során. A demokratikus hatalomgyakorlás elve feltételezi a vitarendezés módjának pontos körülírását. Az ilyen és más természetű viták gyors és hatékony megoldásának záloga lehet, ha az autonómiáról szóló megállapodásban a felek már előre megállapodnak a vitarendezés módjában, akár egy már működő, de független intézményt, akár pedig más lehetőségeket, így különösen új intézmények felállítását szem előtt tartva.

h) Tartós vita esetén a nemzetközi közösségnek támogatnia kellene a tárgyalási folyamatot.

Nemzetközi vitákhoz hasonlóan, amennyiben az érdekelt felek tartósan nem tudják megoldani a köztük fennálló véleménykülönbséget, a nemzetközi közösség vitarendezési szerepe kerülhet előtérbe. Természetesen a nemzetközi közösségnek is az az érdeke, hogy az államokon belüli viták minél gyorsabban és békés eszközök alkalmazásával oldódjanak meg. Különösen súlyos esetekben a nemzetközi közösség érvényesítheti erre vonatkozó érdekeit anélkül is, hogy az a beavatkozás tilalmába ütközne.

i) Az ún. kisebbségen belüli kisebbségek jogai védelmének elve.

Ebben és az előző pontban említett elvben érhető tetten egyértelműen és közvetlenül a nemzetközi jognak a területi autonómia esetében játszott különleges szerepe. A kérdés nagy jelentőségére való tekintettel külön fejezetben foglalkozom az ún. kisebbségen belüli kisebbségek problematikájával autonóm entitások esetében.

A Gross-jelentés alapján elfogadott 1334. (2003) számú parlamenti közgyűlési határozat bár alapvető jelentőségű, nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztető jellege hiányában a területi autonómiához nem biztosít jogosultságot a kisebbségi közösségeknek. Elfogadása óta sem került azonban le a kérdés az Európa Tanács napirendjéről, és az 1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának 2005-ben bebizonyosodott végleges kudarcát követően³²⁰ a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa úgy döntött, hogy egy teljesen új normaszöveget dolgoz ki ezen a területen. A kodifikációs folyamat támogatójaként is értékelhető az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének raportőre, a katalán Lluís Maria de Puig nevével fémjelzett jelentés és az annak alapján elfogadott és „Regiona-

³²⁰ <http://www.aer.eu/main-issues/regional-democracy/european-charter-for-regional-democracy.html> (2013. augusztus 5.)

lizáció Európában” címet viselő 1811. (2007) számú parlamenti közgyűlési ajánlás.³²¹ A de Puig-jelentés egyértelműen kiáll a regionalizáció mellett, amelyet az európai demokrácia kiegészítő garanciájaként és a kisebbségek problémáinak lehetséges megoldásaként említ.³²² De Puig szerint a regionalizmus elutasítása hosszútávon végzetes következményekkel járhat³²³ és irreális azt feltételezni, hogy az identitás-alapú (autonómia-) követelések mérséklődnenek vagy elhalnának.³²⁴ A jelentéstevő álláspontja szerint az ilyen követelések esetében a legjobb megoldás – legalábbis az esetek egy részében – valószínűleg valamilyenféle regionális autonómia.³²⁵ De Puig álláspontja szerint, noha az „önkormányzatra” vonatkozó elképzelések és a függetlenségi folyamat valamint az államhatalom felhígulása közé gyakran tesznek egyenlőségjelet, az önkormányzatot és a regionalizációt nem szabad összekeverni az elszakadással. Sőt, éppen ellenkezőleg, kellő figyelmet kell fordítani a regionális rendszer integratív természetére.³²⁶

Érdekesség, hogy ehhez hasonló álláspontot képviselt például Joó Rudolf is, aki szerint a (kisebbségi) területi önkormányzat „alkalmas arra, hogy a nemzetiségi identitás mellett az állami identitást is erősítse.”³²⁷ A jelentéstevő értelmezésében ugyanis az önkormányzat egy államon belüli kisebbségi csoport számára arra teremt lehetőséget, hogy az cselekvően védhesse meg jogait, továbbá, hogy az állam integritására vonatkozó szükséges garanciákkal intezze életének számos aspektusát.³²⁸ Ugyanis az államnak mindenkit képviselnie kell és amennyiben az állam soknemzetiségű, multikulturális vagy soknyelvű, ennek intézményi szinten is le kell képeződnie.³²⁹ Ha az állam területén léteznek kisebbségek, azok nem ignorálhatók, már pusztán demokratikus vagy emberi jogi okok miatt sem.³³⁰ De Puig véleménye szerint, ha egy állam mégis ezt teszi, megoldhatatlan konfliktusokkal fog szembesülni.³³¹

A De Puig-jelentés alapján elfogadott parlamenti közgyűlési ajánlás megállapítja, hogy az Európa Tanács tagállamainak többségében élnek olyan erős kulturális, politikai és történelmi identitással rendelkező közösségek, amik nem csupán „régiók”, hanem népek és jellegzetes kollektív személyiséggel rendelkező társadalmak, amelyek nem hozták ugyan létre saját államukat, de olyan látható megkülönböztető jegyeket őriznek, amik meghatározzák önkormányzatiság³³² iránti politikai akaratukat.³³³ Idézett ajánlásában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése azt is megállapította, hogy létezik még néhány olyan állam, amely még mindig tartózkodónak tűnik a regionalizáció bármely módját illetően és

³²¹ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17582&lang=EN> (2013. augusztus 13.)

³²² Lásd a „Doc. 11373” jelzetű dokumentum 2. pontját.

³²³ Uo. 5. pont.

³²⁴ Uo. 43. pont.

³²⁵ Uo. 42. pont.

³²⁶ Uo. 44. pont.

³²⁷ Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzt, egyenjogúság*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984. 274.

³²⁸ Lásd a „Doc. 11373” jelzetű dokumentum 44. pontját.

³²⁹ Uo. 48. pont.

³³⁰ Uo.

³³¹ Uo.

³³² Az ajánlás francia változata az „autonómia” kifejezést használja.

³³³ Lásd a „Regionalizáció Európában” című 1811. (2007) számú határozat 6. pontját.

kitartóan tagadja, hogy határain belül egyáltalán léteznének kisebbségek.³³⁴ Végezetül a Parlamenti Közgyűlés támogatta, hogy egy új tervezet készüljön a regionális demokrácia témakörében.³³⁵ A 2008-ban elkészült és a „Regionális Demokrácia Európai Kartája” nevet viselő dokumentum tervezetéből sem lett még nemzetközi szerződés. Bár a Karta az általános regionalizációt célzó trendekbe illeszkedik és ezért nem kifejezetten kisebbségi törekvésekre adott válasz kíván lenni, alkalmazási területe a dolog természetéből adódóan az utóbbi terepnumot is érintheti. Erre utalhat a Regionális Demokrácia Európai Kartája tervezetének preambuluma, amikor úgy fogalmaz, hogy „számításba véve a regionális cselekvés nyújtotta előnyöket a kisebbségek integrációja területén”, valamint „emlékezetben tartva a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának céljait a regionális nyelvi örökség elősegítése tekintetében”.

A kisebbségi kérdésnek a regionalizációval való összekapcsolását bizonyíthatja a Karta tervezetének a regionális demokrácia ún. kulcselemeit felsoroló I. részében foglalt rendelkezés, amely alapelveként deklarálja az államhoz való hűség és a területi integritás tiszteletben tartására vonatkozó régiós kötelezettséget.³³⁶ A dokumentum értelmében a részes államok szabad kezet kapnának a ratifikáció során abban a tekintetben, hogy saját országuk és jogrendjük vonatkozásában milyen közösségeket vagy hatóságokat tekintenek regionális hatóságoknak.³³⁷ Az államok saját területi berendezkedésük megállapításának szabadságára vonatkozó tételt a preambulumban is megerősíti. A regionális demokrácia alapját képező elvek esetében egyébként a Karta egyfajta szintetizáló szerepet betöltve a szubszidiaritás elvét összekapcsolja a közéletben való részvételhez való joggal, és a demokratikus kormányzás követelményével kiegészítve tulajdonképpen ezt a három követelményt tekinti a regionális demokrácia alapjainak.

A fejlemények sorában meg kell említeni a Parlamenti Közgyűlés „Nemzeti szuverenitás és államiság a jelenlegi nemzetközi jogban: a tisztázás szükségessége” című 1832. (2011). számú határozatát, amely felkéri a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben az 1334. (2003). számú határozatban lévő alapvető elveket.³³⁸ Ebben a határozatában az ET Parlamenti Közgyűlése leszögezte, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné a nemzeti vagy etnikai kisebbségek, avagy bizonyos esetekben a nemzeti többségek jogát az önrendelkezéshez, ez a jog még akkor sem biztosítana automatikus jogot az elszakadáshoz.³³⁹ Álláspontja szerint ugyanis az önrendelkezés jogát mindenekelőtt a kisebbségi jogoknak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében és a Parlamenti Közgyűlés 1334. (2003). számú határozatában foglalt módon való védelmével, valamint a nemzet-

³³⁴ Uo. 10. pont.

³³⁵ Uo. 23. pont.

³³⁶ Lásd a Karta tervezetének 9. cikkét. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2> (2013. augusztus 5.)

³³⁷ Lásd a Karta tervezetének 2. cikkét. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2> (2010. augusztus 5.)

³³⁸ Lásd az 1832. (2011). számú határozat 8.1. pontját.

³³⁹ Uo. 7. pont.

közi jog más releváns eszközeivel kell kivitelezni.³⁴⁰ Az 1832. (2011). számú határozatot megalapozó „Schuster-jelentés” úgy véli, hogy a kisebbségi csoportok önrendelkezési jogát inkább az állami kormányzatban való részvétellel és regionális autonómia hatáskör-átruházás útján való kifejtésével, nem pedig az elszakadással kell realizálni.³⁴¹

c. EBESZ

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a jogelőd Értekezlet (EBEÉ) már a kezdetektől foglalkozik a kisebbségekre vonatkozó kérdésekkel, mégpedig egy nagyon sajátos biztonságpolitikai nézőpontot alkalmazva ezen a téren. Ebből kifolyólag a Szervezet általában mint az államokat érő kihívásként foglalkozik az autonómiával.³⁴² Az EBESZ különböző dokumentumaiból, így mindenekelőtt az 1975. évi Helsink-i Záróokmányból kiderül, hogy az együttműködés keretében a kisebbségi területi autonómiát érintő legtöbb kérdést az ENSZ rendszerében kialakított fogalmi keretek között értelmeznek. Így az EBESZ is elismeri a népek önrendelkezési jogát, ami alatt a belső és külső politikai státus szabad, külső beavatkozástól mentes megállapítását érti.³⁴³ Vagyis adott esetben ez területi autonómiához való jogot is jelenthet, igaz ennek kizárólag a „nép” lehet a címzettje, mégpedig a korábban már ismertetett fogalmi keretek között.

A Helsink-i Záróokmány óta eltelt időszakban az ún. utóalálkozók során elfogadott csaknem minden dokumentum tartalmazta a kisebbségek jogai biztosításának szükségességét, mégpedig az emberi jogok nemzetközi rendszerébe ágyazott módon. A területi autonómiával először az EBEÉ 1990. évi koppenhágai találkozásának dokumentuma foglalkozott, mégpedig a kisebbségek hatékony közéleti részvételhez való jogának egyik lehetséges eszközeként említve azt. Azonban „az autonóm közigazgatás megteremtését célzó állami erőfeszítéseket” csak mint egyes nemzeti kisebbségek identitásának védelme érdekében veszik tudomásul,³⁴⁴ és az ilyen kötelezettségvállalások nem sérthetik az államok területi integritásának elvét.³⁴⁵ Vagyis csupán arról van szó, hogy az együttműködésben résztvevő államok elismerik a némely államban alkalmazott autonómia-megoldásokat, mint a kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez való jogának egyik lehetséges gyakorlati megvalósítási módját. Ezt a megközelítést erősítette meg tulajdonképpen az EBESZ keretében 1999-ben elfogadott Európai Biztonsági Karta is, amelynek emberi dimenzióval foglalkozó 19. pontja szerint: „az emberi jogok, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes tiszteletben tartása egy önmagában is fontos cél, ám ez nem áthatja alá a területi integritást és szuverenitást, ellenkezőleg, erősítenie kell azokat.

³⁴⁰ Uo.

³⁴¹ Lásd a Doc. 12689. számú dokumentum 26. pontját: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12689.htm> (2013. augusztus 12.)

³⁴² Packer, John: *Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE*. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 322.

³⁴³ Lásd a Helsink-i Záróokmány VIII. pontját.

³⁴⁴ Lásd a Koppenhágai Dokumentum 35. pontját. http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁴⁵ Uo. 37. pont. http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (2013. augusztus 5.)

Az autonómia különböző formái [...] fenntartják és elősegítik egy létező állam nemzeti kisebbségeinek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását.³⁴⁶

Az EBEE/EBESZ működésében fontos fejleményt jelentett, hogy a részes államok 1992-ben tartott helsinki csúcsertekezletükön létrehozták a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét,³⁴⁷ és a Főbiztos, egyéb teendői ellátása mellett, időnként ún. tematikus ajánlásokat készít, általában a kisebbségi kérdés nemzetközi tekintéllyel rendelkező szakértőinek bevonásával. Könyvem tárgyát illetően kiemelkedő jelentősége van „a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről szóló 1999. évi lundi ajánlásoknak”, amely külön fejezetben foglalkozik az önkormányzatiság kérdésével és megállapítja, hogy a kisebbségek szempontjából annak két fő típusa különíthető el, mégpedig a nem-területi és a területi elven alapuló önkormányzat. A lundi ajánlások ezzel kapcsolatban úgy fogalmaznak, hogy a közéletben való hatékony részvétel szükségessé teheti az önkormányzatiság nem-területi, területi, illetve azok kombinációjának alkalmazását, és az államoknak a megfelelő erőforrások biztosításával elő kellene segíteniük az ilyen megoldásokat.³⁴⁸

Az ajánlások értelmében az ilyen megoldások sikeres alkalmazásának két előfeltétele van, jelesül az érdekelteknek – azaz az államoknak és a kisebbségeknek – fel kell ismerniük, hogy bizonyos ügyekben előnyösebb a központi,³⁴⁹ míg más esetekben a helyi, a kisebbségek érdekeit és a sokszínűséget jobban figyelembe vevő döntés. Másrészt, mint minden önkormányzatiságnak, így a kisebbségi autonómiának is a demokratikus hatalomgyakorlás elvén kell alapulni, máskülönben a részvétel nem lehet hatékony.³⁵⁰ A lundi ajánlások a Regionális Demokrácia Európai Kartája tervezetéhez hasonlóan összekapcsolják a szubszidiaritás elvét a kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez való joggal a területi alapú önkormányzatiság esetében.³⁵¹ A kisebbségi területi önkormányzatok kapcsán a lundi ajánlások konkrét javaslatokat fogalmaznak meg a központ-autonóm régió közötti hatáskörök megosztására, hangsúlyozva egyúttal, hogy ezek a felsorolások nem tekinthetők taxatívoknak.³⁵²

³⁴⁶ Lásd az Európai Biztonsági Karta 19. pontját. http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁴⁷ Lásd a „Változás kihívásai” címet viselő dokumentum II. részét. http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4048_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁴⁸ Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 14. pontját. http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁴⁹ A lundi ajánlások szerint általában ide tartoznak a honvédelem, a külügy, a vámigazgatás, a bevándorlási ügyek, a makrogazdasági politika és a pénzügyek.

³⁵⁰ Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 15–16. pontjait. http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁵¹ Uo. 19. pont. http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (2013. augusztus 5.)

³⁵² Uo. 20. pont. http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (2013. augusztus 5.)

d. Regionális és szubregionális szint

A területi autonómiáról alkotott kép teljessége érdekében még két érdekes kezdeményezést kell megemlíteni, mégpedig egyfelől az Amerikai Államok Szervezete égisze alatt immáron két évtizede zajló és egy az őslakos népek jogairól szóló nyilatkozat elő- és elkészítésének munkálatait. Másfelől pedig egy sajátos próbálkozást, nevezetesen a „Számi Egyezmény 2005. évi tervezetét”, amelyet az érintett országok közül három állam, Norvégia, Svédország és Finnország írt alá.

Kolumbusz amerikai partraszállásának közelgő 500. évfordulójára készülve az Amerikai Államok Szervezetének Közgyűlése 1989-ben úgy döntött, hogy 1992-ig egy olyan jogi dokumentumot készít, amely az „indian népek” (sic!) jogaival foglalkozik.³⁵³ A kodifikációs munkálatok elvégzésével a tagállamok az Amerikaközi Emberi Jogi Bizottságot bízták meg, amely jelentős késéssel csak 1997-ben hagyta jóvá az „őslakos népek jogainak amerikai nyilatkozata” tervezetének első változatát, amit elfogadásra javasolt a szervezet Állandó Tanácsának.³⁵⁴ Ebben a dokumentumban az ENSZ keretében zajló vonatkozó munkálatokhoz hasonlóan az őslakos népeket nem ismerték volna el „népként”, vagyis az őslakos népek nem élhettek volna a külső önrendelkezéshez való joggal,³⁵⁵ ellenben a nyilatkozat elfogadta volna az önkormányzathoz való jogukat, mégpedig a belső önrendelkezéshez való jog gyakorlása egyik módjaként. A javaslat 15. cikke értelmében: „az őslakos népeknek joguk van arra, hogy szabadon határozzák meg politikai státuszukat és szabadon mozdítsák elő gazdasági, szociális, spirituális és kulturális fejlődésüket, és ennélfogva jogosultak autonómiára vagy önkormányzatra, többek között a kultúra, a vallás, az oktatás, az információ, a média, az egészség, a lakhatás, a foglalkoztatás, a társadalmi jólét, a gazdasági tevékenységek, a föld és erőforrás menedzsment, a környezet és a kívülállók befogadása tekintetében, és hogy meghatározzák ezen autonóm funkciók finanszírozásának módjait és eszközeit.” A nyilatkozatot azonban – néhány tagállam heves tiltakozása miatt – a szervezet nem fogadta el.³⁵⁶

Az Amerikai Államok Szervezetének Közgyűlése 1999-ben úgy döntött, hogy a munka újragondolása szükséges, és egy munkacsoportot hozott létre ennek érdekében az Állandó Tanács segédszerveként.³⁵⁷ A munkacsoport az érintett őslakos népek képviselői egy részének bevonásával egy jelentős részben új szövegváltozatot dolgozott ki, amit az Állandó Tanács Politikai és Jogi Ügyek Bizottsága 11. ülésén terjesztett elő 2008-ban. A röviden csak „új alapszövegnek” nevezett dokumentum az önrendelkezéshez való jog tekintetében nem hozott változást és annak gyakorlását továbbra is csak az államon belül ismerné el.³⁵⁸ Az autonómiához való jog tekintetében – néhány módosítással – a tervezet megtartaná

³⁵³ Hawkins, Darren: Indigenous Rights and the Promise of a Limited Autonomy Model. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 340.

³⁵⁴ Uo.

³⁵⁵ Lásd a javaslat 1. cikkének (3) bekezdését. <http://www.summit-americas.org/Indigenous/Indigenous-Declaration-end.htm> (2013. augusztus 5.)

³⁵⁶ Hawkins, Darren (2005): i. m. 341.

³⁵⁷ Lásd az OAS Közgyűlésének 1610. (1999) számú határozatát.

³⁵⁸ Lásd az „új alapszöveg” 2. és 3. cikkeit.

a korábbi szöveget, az autonóm funkciók finanszírozásának módjáról és eszközeiről való döntést az őslakos népeknek azonban az államokkal közösen kellene meghozniuk.³⁵⁹ Az Amerikai Államok Szervezete mindeddig³⁶⁰ még nem fogadta el a Nyilatkozatot, 2010-ben tartott ülésén viszont meghosszabbította az annak kidolgozásával megbízott munkacsoport mandátumát, elfogadva egyúttal az „új alapszöveg” koncepcióját.³⁶¹

Szintén az őslakos jogokkal kapcsolatos fejlemény, hogy azok közül az államok közül, amelyek területén a számi közösséghez tartozók hagyományosan élnek,³⁶² három ország az ún. Számi Tanáccsal³⁶³ karöltve 1986-ban úgy döntött, hogy egy multilaterális nemzetközi szerződést kíván kidolgozni a számik jogaira és az érintett közösség transznacionális jellegére fókuszálva.³⁶⁴ 1996-ban Norvégia, Svédország valamint Finnország (Oroszország időközben „kiszállt” a munkálatokból) egy bizottságot bízott meg az egyezmény előkészítésével, amelynek javaslatára 2002-ben egy az érintett kormányok és a három országban élő számi közösségek képviselőiből álló szakértői csoport kezdte meg működését, immáron a szerződés konkrét szövegjavaslatának kidolgozásával megbízva.³⁶⁵ Ez a munka az ún. „Skandináv Számi Egyezmény tervezetének” elkészítésével, majd a három állam képviselőinek aláírásával zárult 2005-ben.³⁶⁶ Az állami ratifikációk mindezülig elmaradtak, igaz a hatályba léptetéshez még a három skandináv államban működő számi parlamentek – mindeddig szintén hiányzó – előzetes jóváhagyása is szükséges volna.³⁶⁷ Jóllehet a megerősítési folyamat elakadt, az Egyezmény helyzete mégsem reménytelen, mivel 2010-ben a dokumentummal kapcsolatos tárgyalások és egyeztetések újraindultak.³⁶⁸ A javasolt dokumentum a számikat őslakos népnek ismerné el a három országban, és a nemzetközi jog valamint az egyezmény szabályaival összhangban biztosítaná nekik az önrendelkezési jogát.³⁶⁹ Ez a jogosultság azonban csak az önrendelkezési jog belső aspektusára terjedne ki, és nem foglalná magában az egyoldalú elszakadás jogát.³⁷⁰

³⁵⁹ Uo. 20. cikk.

³⁶⁰ 2013. augusztus 1-jéig.

³⁶¹ Lásd az OAS Közgyűlésének 2565. (2010) számú határozatát.

³⁶² Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország (a döntés idején még a Szovjetunió).

³⁶³ Az 1956-tól működő Számi Tanács a legtekintélyesebb pánszámi NGO a régióban. Bővebben lásd: Stepien, Adam: Egység és szakadás között. Pánszámi együttműködés az északi országokban és Oroszországban. *Pro Minoritate*, 2009/ősz. 82–83.

³⁶⁴ Fitzmaurice, Malgosia: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 16. 2009. 115–116.

³⁶⁵ Uo.

³⁶⁶ Uo.

³⁶⁷ Uo.

³⁶⁸ http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4835:un-special-rapporteur-on-indigenous-people-supports-restart-of-negotiations-on-nordic-sami-convention&catid=56:europa-indigenous-peoples&Itemid=78 (2013. augusztus 5.)

³⁶⁹ Lásd a Skandináv Számi Egyezmény tervezetének 2. és 3. cikkeit. <http://www.saamicouncil.net/?newsid=2223&deptid=2192&languageid=4&news=1> (2013. augusztus 5.)

³⁷⁰ Fitzmaurice, Malgosia (2009): i. m. 124–125.

5. Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban

Teljesen világos, hogy az államok nemzetközi kapcsolatokban játszott kizárólagos szerepének és jelentőségének az elmúlt évtizedekben, esetleg évszázadokban tapasztalható folyamatos gyengülésével párhuzamosan – a lehetséges okok és okozatok között gondolva itt elsősorban új nemzetközi szereplők, illetve jogalanyok megjelenésére, az államok közötti kölcsönös függőség elvének elismerésére, a különféle gazdasági-politikai integrációs törekvések töretlen népszerűségére, valamint a globalizációnak nevezett folyamatra – a nemzetközi gyakorlatban egyre gyakrabban merül fel a lehetősége annak, hogy bizonyos állami szint alatti területi entitások olyan, korábban a kizárólagos állami joghatósághoz tartozó területeken törjenek utat maguknak, mint amilyen az önálló, vagy részben önálló külkapcsolatok folytatásának lehetősége.

Ma már talán nem annyira meglepő, igaz még messze nem tűnik mindennaposnak és minden probléma nélkül állónak az, ha autonóm területek nemzetközi szervezetekhez csatlakoznak, vagy nemzetközi szerződéseket kötnek, esetleg diplomáciai kapcsolatokat tartanak fent más entitásokkal. Joggal gyanakodhatunk arra, hogy ezekben az esetekben a nemzetközi jog, amely „kénytelen” fokozatosan adaptálódni a nemzetközi kapcsolatok, viszonyok, esetleg a nemzetközi közösség folyamatosan változó természetéhez, válaszokat keres és talál ezekre a kihívásokra. Az emberiség történetének korábbi korszakaiban a nemzetközi jog bizonyosan nem ismerte el állam alatti szinten álló területi egységek követküldési és fogadási jogát. A nemzetközi jogtudomány „atyjának” tekintett Grotius ezt írta: „[t]artományi, városi és egyéb követekre nem a különböző népek közötti nemzetközi jogot, hanem a tételes belső jogot kell alkalmazni.”³⁷¹ Később Vattel megerősítette, hogy „minden szuverénnek joga van miniszterek küldéséhez és fogadásához”.³⁷² Faluhelyi Ferenc a 20. század első harmadának végén megjelent tankönyvében már azt írta, hogy az összetett államok tagállamainak is lehet követségi joguk.³⁷³

Meglátásom szerint a továbbiakban az alábbi kérdések vizsgálata és megválaszolása lehet különösképpen indokolt:

- Milyen külügyi jogosítványokkal rendelkezhetnek, illetve rendelkeznek jelenleg az autonóm területek?
- Rendelkezhetnek-e nemzetközi jogalanyisággal?
- Rendelkezhetnek-e nemzetközi jogi cselekvőképességgel?
- A fentiekkel összefüggésben, rendelkezhetnek-e nemzetközi jogi felelősséggel?

A diplomáciai- és konzuli kapcsolatok jogát, a nemzetközi szerződések jogát, valamint a nemzetközi felelősséget szabályozó joganyagot jelentő jelenleg hatályos szerződéses szabályok nem tartalmazzak az autonóm területekre vonatkozó kifejezett megállapításokat. A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezmény az államok közötti viszonyokat rendezi, a Martens-klauzulát alkalmazva azonban az általa nem szabályozott

³⁷¹ Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft, Budapest, 1999. 449.

³⁷² Vattel, Emer de: *The Law of Nations*. Liberty Fund, Indianapolis, 2008. 683.

³⁷³ Faluhelyi Ferenc (1936): i. m. 150.

kérdéseket illetően továbbra is a nemzetközi szokásjogot kell alapul venni.³⁷⁴ Némiképpen eligazodást nyújthat a tárgyalat egyezmény 2. cikkéhez fűzött kommentár, amelynek értelmében szövetségi tagállam esetében a szövetségi alkotmányon múlik az ilyen állam alatti szintű területi egységek mozgástere a *ius legationis* tekintetében.³⁷⁵ Feltehető, hogy vonatkozó szerződéses szabály hiányában a nemzetközi szokásjog alkalmazandó az ilyen esetekre, továbbá – *mutatis mutandis* – az egységes államok területén működő autonóm entitások nemzetközi kapcsolataira. Hasonlóképpen nem találunk az autonóm területek esetleges nemzetközi szerződéskötési képességét, illetve nemzetközi jogi felelősségét érintő nemzetközi szerződéses jogszabályt sem, vagyis az ilyen autonóm területi entitások nemzetközi kapcsolataival összefüggő kérdésekre kizárólag a nemzetközi szokásjogban lehetünk irányadó normákra.

A kapcsolódó szakirodalom manapság a paradiplomácia kifejezést alkalmazza az autonóm területek nemzetközi érintkezésben való részvétele tartalmának leírására. Stefan Wolff szerint paradiplomácia alatt az állam alatti szinten lévő entitások területi államuktól független külpolitika folytatására vonatkozó képességét értjük.³⁷⁶ Wolff ilyen állam alatti szinten lévő és a nemzetközi arénában megjelenni képes lehetséges aktoroknak egyfelől a szövetségi berendezkedésű államok tagállamait, másfelől a bizonyos unitárius országokban létesített autonóm területi egységeket tekinti.³⁷⁷ Panayotis Soldatos ezzel szemben – aki a paradiplomácia-elmélet egyik korifeusának is tekinthető – kizárólag a föderatív berendezkedésű országok tagállamai esetében beszél tulajdonképpen a nemzetközi szinten való cselekvés lehetőségéről.³⁷⁸ Ivo D. Duchacek álláspontja szerint az „állami szuverenitás perforálódásának” és ezzel a külpolitikai dimenzió bizonyos elemeinek állam alatti szintű entitások előtti megnyitásának legfontosabb oka az, hogy az elmúlt évszázadokban maga a külpolitika is alapvetően megváltozott és olyan területekkel bővült, amelyek már nem feltétlenül állnak közvetlen és szoros viszonyban a *raison d'État*-val.³⁷⁹

Michael Keating ehhez hozzáteszi, hogy a régiók alapvetően három okcsoport miatt „mennek külföldre” manapság, mégpedig gazdasági, kulturális, valamint politikai indokokból, amelyek alapján a paradiplomácia három alaptípusa is elkülöníthető.³⁸⁰ A gazdasági érdekű motívum valójában elsősorban a fejlesztési és kereskedelmi célú együttműködés kiépítésének szándékát takarja, amely az esetek többségében az idegenforgalom

³⁷⁴ Lásd az 1961. évi Bécsi Egyezmény preambulumát.

³⁷⁵ Lásd 1958 Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf (2013. december 31.)

³⁷⁶ Wolff, Stefan: Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. 1. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf> (2013. december 31.)

³⁷⁷ Uo.

³⁷⁸ Soldatos, Panayotis: An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford University Press, Oxford, 1990. 34–53.

³⁷⁹ Duchacek, Ivo D.: Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): i. m. 7.

³⁸⁰ Keating, Michael: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass Publishers, London, 1999. 4.

fejlesztésével is együtt jár és mindezek célja az adott régió prosperitásának biztosítása (globális paradiplomácia).

A kulturális okok azokat a területi egységeket érintik elsődlegesen, amelyek lakossága valamilyen ismérv szempontjából különbözik a területi állam népességének többségétől. Ilyen esetekben az érintett entitás az általa reprezentált populáció identitása megóvása céljából keres partnereket külföldön (határokon átívelő regionális paradiplomácia).

Végül a politikai okok felölelik minden olyan lényeges tényezőt, ami nem sorolható az előző két csoportba, így – többek között – az önálló külkapcsolatok bonyolításának lehetőségével szükségképpen együtt járó presztízsnövekedést, valamint a speciális státusz biztosítására vonatkozó lehetséges garanciát (régiókon átívelő paradiplomácia).³⁸¹

Keating ezenkívül azokban az esetekben, amikor a (para)külpolitikai mozgástér megteremtésével és használatával az állam alatti szintű területi entitás célja az önálló, független állami lét elérése, protodiplomáciáról beszél.³⁸²

Az általam használt kisebbségi területi autonómia-definíciónak megfelelő megoldások esetében, különösen az elmúlt néhány évtizedben, érzékelhető paradigmaváltás ment végbe az autonóm területi entitások külügyi mozgásterét illetően. Különösképpen igaz ez a megállapítás a Dániához tartozó Feröer-szigetekre és Grönlandra, valamint a finn szuverenitás alatt álló Ålandra.

a. Feröer-szigetek

A feröeri autonómiát létrehozó 1948. évi 137. dán törvény még kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a Dán Királyság külügyi kapcsolataival összefüggő kérdésekben hozott döntések meghozatalának lehetősége az állami, vagyis a dán hatóságok hatáskörébe tartozik.³⁸³ Az autonómiafejlődés kezdeti időszakában a sajátos feröeri érdekek külpolitikai megjelenítésére az autonómiáról szóló törvény más rendelkezései biztosítottak korlátozott lehetőséget. Így a feröeri kormányzat kérhette, hogy a dán külügyminisztérium az államkincstár terhére egy feröeri ügyekben járatos szakértőt alkalmazzon, akinek az autonóm terület speciális gazdasági érdekeire figyelemmel kellett segítenie a dán külügyi igazgatás tevékenységét.³⁸⁴ Ezenkívül az autonóm kormány kezdeményezésére és javaslatára a dán külügyminisztérium ún. feröeri attasékat nevezett és nevez ki olyan országokban működő dán külképviseletekre, amelyekhez a Feröer-szigeteket különleges gazdasági érdekek fűzik.³⁸⁵ Ezekben az esetekben viszont az attasék kinevezésével és működésével kapcsolatban felmerülő mindenféle költséget az autonóm területnek kellett viselnie.³⁸⁶

Garanciális jelentősége volt annak a rendelkezésnek is, amely szerint Dániának minden olyan esetben előzetesen konzultálnia kellett a feröeri szervekkel, amikor valamely Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettség potenciálisan érinthette a Feröer-szigetek ke-

³⁸¹ Uo. 4–7.

³⁸² Uo. 13.

³⁸³ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 5. §-át.

³⁸⁴ Uo. 8. § (1) bekezdés.

³⁸⁵ Uo. 8. § (2) bekezdés.

³⁸⁶ Uo.

reskedelmi vagy halászati érdekeit. Emellett amennyiben a dán külügyminiszter úgy ítélte meg, hogy az állam érdekével az nem ellentétes, felhatalmazhatta az autonóm kormányzat képviselőit arra, hogy az állami diplomácia segítségével kvázi-közvetlen tárgyalásokat folytassanak külföldi államokkal, feröeri érdekekkel kapcsolatos ügyekben.³⁸⁷ Lényegében erre a szabályra hivatkozva rendelkeztek el népszavazást Feröer esetleges EGK (valamint ESZAK és Euratom)-tagságáról a dán csatlakozást megelőzően, amelynek eredményeképpen az autonóm terület végül nem lett részese az európai integrációs szervezeteknek.

A feröeri társadalmat azonban nem elégtették ki ezek a kétségkívül szerénynek mondható külügyi jogosítványok és először a skandináv államokat tömörítő regionális nemzetközi szervezet, az Északi Tanács esetében érték el, hogy a másik két északi autonóm területtel – Grönlanddal és Ålanddal – egyetemben rendes tagi jogállást kapjanak, majd egy három éven keresztül tartó alkufolyamat eredményeképpen megállapodást kötöttek Dániával az autonóm jogosítványok kibővítésére vonatkozóan. Az egyezség alapján a koppenhágai parlament 2005-ben két törvényt fogadott el, mégpedig egyfelől „a bizonyos ügyekre és témakörökre vonatkozó felelősség feröeri hatóságok által történő átvállalásáról szóló 2005. évi 79. törvényt”, valamint „a feröeri kormányzat által kötött nemzetközi megállapodásokról szóló 2005. évi 80. törvényt”. Az előbbi jogszabály értelmében a feröeri parlament törvényei nem szabályozhatnak a dán külpolitikát érintő kérdéseket,³⁸⁸ ugyanakkor néhány külügyi érdekű, de belügyi természetű politika, mint például az idegenrendészet, a bevándorlásügy, és a határőrizet átkerült az autonóm hatóságokhoz.³⁸⁹

Ennél valamivel nagyobb jelentősége van a feröeri külkapcsolatok alakításának lehetőségeire a másodikként elfogadott normának, amelynek alapján a „feröeri kormány a joghatóságába tartozó területeken külföldi államokkal és nemzetközi szervezetekkel nemzetközi jogon alapuló megállapodásokról tárgyalhat és azokat megkötheti, beleértve a közigazgatási megállapodásokat is.”³⁹⁰ Biztonság- és védelempolitikai tárgykörben Feröer nem köthet nemzetközi szerződéseket, továbbá a Grönlandot is érintő ügyekben a grönlandi kormánnyal közösen cselekedve köthető nemzetközi szerződés.³⁹¹

A gyakorlatban az ilyen megállapodások megkötése a Dán Királyság nevében és a dán kormánnyal való szoros együttműködésben, de a feröeri külügyminisztérium közreműködésével és a Feröer-szigetekre vonatkozó területi hatállyal történik.³⁹² Ezenkívül megmaradt a feröeri diplomaták dán képviseltekre történő kinevezésének lehetősége, jelenleg az Európai Unió mellett működő, valamint az Egyesült Királysághoz és Izlandhoz akkreditált nagykövetek mellett dolgozik feröeri attasé, továbbá a Feröer-szigetek Koppenhágában is fenntart egy kvázi-diplomáciai képviselőt. A 2005. évi 80. törvény emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy Dánia engedélyezze a Feröer-szigetek számára az olyan nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, amelynek államok mellett más entitások is

³⁸⁷ Uo. 8. § (3)-(4) bekezdései.

³⁸⁸ Lásd a 2005. évi 79. törvény 1. § (2) bekezdésének 4) pontját.

³⁸⁹ Lásd a 2005. évi 79. törvényhez kapcsolt „hatásköri listát”.

³⁹⁰ Lásd a 2005. évi 80. törvény 1. § (1) bekezdését.

³⁹¹ Uo. 1. § (2) és (4) bekezdései.

³⁹² Uo. 2. § (1)-(2) bekezdései.

a tagjai lehetnek.³⁹³ A törvényhez fűzött indokolásból derül ki, hogy Feröer csak azokba a nemzetközi szervezetekbe léphet be, amelynek Dánia nem tagja, a kivétel egyedüli kivételét a már említett Északi Tanács jelenti.

A Feröer-szigetek nem sokáig vesztegette az időt nemzetközi szerződéskötési képességének gyakorlati kipróbálására, ugyanis már 2005-ben megállapodást kötött Izlanddal, amellyel ráadásul egységes gazdasági térséget hozott létre.³⁹⁴ A Feröer-szigetek emellett regionális szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött Norvégiával és Svájjal és egy a legnagyobb kedvezményt biztosító szerződést az Oroszországi Föderációval. Ami a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás lehetőségét illeti, az autonóm terület deklarálta az EFTA-hoz való csatlakozás szándékát,³⁹⁵ amelyet Dánia kifejezetten támogat, valamint tagja több halászzattal foglalkozó szervezetnek és társult tagi jogállással rendelkezik a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben (IMO),³⁹⁶ és az UNESCO-ban.³⁹⁷

b. Grönland

Kezdetben a másik dániai autonóm terület, Grönland vonatkozásában is tartózkodó volt a törvényhozó a külügyi jogosítványok biztosítását illetően. A „Grönland önkormányzatról szóló 1978. évi 577. dán törvény” eredeti 11. §-a szerint a Királyság központi hatóságai rendelkeztek joghatósággal minden olyan kérdésben, amelyek érintették az ország külkapcsolatait és az autonóm szervek kötelesek voltak konzultálni a dán hatóságokkal minden külpolitikai érdekű intézkedés megtétele előtt. Az olyan nemzetközi szerződések esetében, amelyek grönlandi érdeket is érinthettek, Koppenhága köteles volt a szerződés tervezetét, a nemzetközi hatály elismerését megelőzően véleményezésre az autonóm kormánynak és parlamentnek megküldeni,³⁹⁸ a Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek minden esetben elsőbbségük volt a grönlandi autonómia-rezsim szabályaival szemben.³⁹⁹ A törvény Európai Közösségekkel való kapcsolattartást szabályozó 15. §-ára hivatkozva lépett ki Grönland az európai integrációs szervezetekből az 1980-as években.

Az autonóm terület a követküldési és -fogadási jog tekintetében eredetileg Feröerrel megegyező jogosítványokkal rendelkezett. Az autonóm hatáskörök külügyi lehetőségeket is érintő bővítésére – a tárgykörben tartott sikeres népszavazást követően – 2009-ben került sor. A „Grönland önkormányzatról szóló 2009. évi 473. dán törvény” önálló fejezetben foglalkozik az autonóm entitás külügyi mozgásterével. Ennek értelmében a grönlandi kormány – a Naalakkersuisut – járhat el nemzetközi ügyekben a dán kabinettel együttműködve, melynek során a két fél köteles tiszteletben tartani a grönlandi érdekeket, valamint Dánia általános érdekeit.⁴⁰⁰ Ez azonban még nem jelenti azt, hogy a kül- és

³⁹³ Uo. 4. §.

³⁹⁴ Lásd az Izland és a Feröer-szigetek között kötött 2005. évi hóvíki megállapodás 1. cikkét.

³⁹⁵ <http://www.mfa.fo/Default.aspx?ID=6848> (2013. augusztus 8.)

³⁹⁶ <http://www.ur.fo/Default.aspx?ID=6614> (2013. szeptember 22.)

³⁹⁷ <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (2012. január 23.)

³⁹⁸ Lásd az 1978. évi 577. törvény 13. §-át.

³⁹⁹ Uo. 10. §.

⁴⁰⁰ Lásd a 2009. évi 473. törvény 11. § (1)-(2) bekezdéseit.

biztonságpolitika terrénumát Koppenhága megosztotta volna Grönlanddal, ugyanis az idézett törvény szerint a Naalakkersuisutra ruházott hatáskörök nem korlátozzák a dán hatóságok nemzetközi ügyekben viselt alkotmányos felelősségét és illetékességét.⁴⁰¹

Grönland köthet ugyan nemzetközi szerződéseket harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel az olyan területekhez tartozó ügyekben, amelyekben saját belső jogrendjében hatáskörrel rendelkezik, de az ilyen megállapodásokat Dánia nevében eljárva, mintegy annak képviselőjeként szignálhatja.⁴⁰² Ráadásul az autonóm kormányzat minden esetlegesen nemzetközi szerződés megkötéséhez vezető tárgyalási folyamat megkezdése előtt köteles értesíteni a dán külügyminisztériumot, továbbá információnyújtási kötelezettséggel tartozik a szerződés megkötésének körülményeivel, illetve azok esetleges megszüntetésével kapcsolatosan is.⁴⁰³ Amint fentebb említettem, államok között kötött nemzetközi szerződés esetében az egyezményeket Grönland köti a „Monarchia” nevében, szerződő félként a „Dán Királyság Grönland tekintetében” formulát alkalmazva.⁴⁰⁴

Kormányközi megállapodások és közigazgatási hatóságok közötti (intézményközi) szerződések esetén a grönlandi kormány a szerződő fél, viszont az előírások értelmében, minden ily módon kötött szerződés preambulumban hivatkozni kell a 2009. évi 473. számú dán törvénybe foglalt felhatalmazó rendelkezésre.⁴⁰⁵ A központi kormányzat emellett még a tárgyalások megindítása előtt köteles a grönlandi kabinetet tájékoztatni az olyan nemzetközi szerződések tartalmáról, amelyek különleges jelentőséggel bírnak az autonóm terület szempontjából. Azokat az egyezményeket viszont, amik kizárólagos jelentőséggel rendelkeznek Grönland vonatkozásában, kérésre a dán külügyminisztérium közreműködésével az autonóm kormány tárgyalhatja végig.⁴⁰⁶ Feröerhez hasonlóan Grönlandnak is lehetősége van arra, hogy – az autonóm szervek kérésére – grönlandi érdekeket reprezentáló diplomatákat nevezzenek ki dán külképviseletekre, továbbá Grönland is csatlakozhat az olyan nemzetközi szervezetekhez, amelyeknek állami szint alatti területi entitások is tagjai lehetnek.⁴⁰⁷

c. Åland-szigetek

A finn fennhatóság alá tartozó Åland számára a fentiekhez képest valamivel szűkebb külügyi jogosítványokat biztosítanak a releváns belső jogi jogszabályok, amik jórészt „csak” a nemzetközi szerződések megkötése területén, illetve az Európai Unióval való érintkezés során biztosítanak bizonyos hatásköröket az autonóm hatóságok számára. A jelenleg hatályban lévő autonómia-státútumba, vagyis a többször módosított „1991. évi 1144. számú törvénybe” csak 2004-ben kerültek olyan rendelkezések, amelyek az Åland-szigetek számára lehetőséget biztosítanak korlátozott mértékű külkapcsolatok vitelére, míg a ko-

⁴⁰¹ Uo. 11. § (3) bekezdés.

⁴⁰² Uo. 12. § (1) bekezdés.

⁴⁰³ Uo. 12. § (5) bekezdés.

⁴⁰⁴ Uo. 12. § (6) a) pont.

⁴⁰⁵ Uo. 12. § (6) b) pont.

⁴⁰⁶ Uo. 13. § (1)-(2) bekezdések.

⁴⁰⁷ Uo. 14. és 15. §-usok.

rábbi jogszabályok nem tartalmaztak erre vonatkozó felhatalmazást.⁴⁰⁸ Ennek megfelelően az autonóm hatóságok javasolhatják a hatáskörrel rendelkező finn szervezeteknek, hogy vegyenek részt egy meghatározott nemzetközi szerződés megalkotásának folyamatában illetve, hogy kezdeményezzenek tárgyalásokat azzal kapcsolatban. Ezenkívül a központi kormányzat köteles tájékoztatni Ålandot az olyan nemzetközi szerződésekkel vagy más módon vállalt nemzetközi kötelezettséggel összefüggő tárgyalásokról, amelyek autonóm hatáskörbe tartozó kérdést vagy kérdéseket érintenek és az ålandi kormányzatnak lehetősége van arra, hogy részt vegyen az ilyen tárgyalásokban.⁴⁰⁹

Az említettekénél jóval jelentősebb, garanciális szabályt jelent, hogy minden olyan nemzetközi szerződés finn belső jogi normában való kihirdetése előtt, amely az autonómia-statútum alapján ålandi hatáskörbe tartozó ügyet érint, kötelezően be kell szerezni az autonóm parlament jóváhagyását is,⁴¹⁰ különben a szerződés nem léphet hatályba Åland területén. Amennyiben az érintett rendelkezés ellentétben áll az autonómia-statútummal, úgy a hatályba léptetéshez a Lagting minősített többségű, a leadott szavazatok kétharmados támogatását jelentő döntése szükséges.⁴¹¹

Az iméntinél valamivel erősebb pozíciókkal rendelkezik Åland, az Európai Unióval való kapcsolataiban. Finnországnak az Európai Unióhoz való 1995-ös csatlakozását megelőzően az autonóm terület lakosai népszavazáson döntöttek Ålandnak az európai integrációs szervezetekben történő részvételéről, és emiatt az autonómia-statútumba egy új, az „Európai Unió ügyek” címet viselő fejezetet kellett beilleszteni. A csatlakozási folyamat egyfajta záróakkordjaként Finnországban 1994-ben előállt az az érdekes helyzet, hogy két népszavazást is kiírtak ebben a tárgykörben, mégpedig egy országos referendumot, valamint egy regionális, ålandi népszavazást, de az autonóm területet lakossága mindkét eseményen részt vehetett. Ezt megelőzően egyébként még soha nem tartottak regionális ålandi plebiszcitumot.⁴¹² A meglepően alacsony részvétel mellett – a választójoggal rendelkező ålandiak 49,1 százaléka nyilvánított csupán véleményt – tartott népszavazáson a szavazók 73,6 százaléka optált az autonóm terület csatlakozása mellett.⁴¹³

A módosított autonómia-statútum alapján Ålandnak a finn Államtanács keretein belül joga van részt venni az olyan uniós nemzeti álláspontok előkészítésében, amelyek egyébként az autonóm régió kompetenciájába tartoznának, vagy pedig különleges jelentőséggel bírnak Åland számára. Amennyiben az állam és az autonóm hatóságok egy adott esetben nem képesek közös álláspontot kialakítani, úgy az ålandi kormány kérésére az Európai Unió intézményei előtt a tagállami álláspont mellett, Åland véleményét is ismertetni kell. Ezenkívül abban az esetben, ha egy meghatározott uniós döntés az EU valamely közös politikájának ålandi végrehajtásával kapcsolatos, a finn nemzeti álláspont megfogalmazására

⁴⁰⁸ Suksi, Markku (2005): i. m. 250–253.

⁴⁰⁹ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 58. §-át.

⁴¹⁰ A parlament ezt a jogkörét eseti jelleggel az ålandi kormányra ruházhatja.

⁴¹¹ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59. §-át.

⁴¹² Ackrén, Maria: Åland och EU. *Finsk Tidskrift*. No. 5. 2008. 236–237.

⁴¹³ Uo.

az autonóm kormányzat jogosult addig a mértékig, amíg az ügy az autonómia-statútum alapján a hatáskörébe tartozik.⁴¹⁴

Az álandi kormányzatnak arra is joga van, hogy kérésre, részt vegyen az autonómia-statútum alapján a hatáskörébe tartozó ügyeket érintő uniós egyeztetések és tárgyalások során a finn küldöttség munkájában, továbbá minden az Európai Unió intézményeiben zajló előkészítő és álandi kompetenciába tartozó eseteket érintő ügyekről tájékoztatni köteles Mariehamn-t a finn kormány.⁴¹⁵ 2011 végén ismételten módosította a finn törvényhozás Åland autonómia-statútumának az EU-val kapcsolatos rendelkezéseit. A „2011. évi 1115. törvénnyel” módosított statútum alapján az autonóm parlament az autonóm terület hatáskörébe tartozó kérdésekben indokolt állásfoglalást küldhet a finn parlamentnek, amennyiben megítélése szerint az Európai Unió valamely jogalkotási aktusának tervezete nem egyeztethető össze a tagállami parlamentek uniós jogalkotás ellenőrzésére szolgáló szubszidiaritás elvével. A finn parlament ilyen esetekben köteles mérlegelés nélkül továbbítani a Lagting álláspontját az EU intézményeinek.

A kép teljessé tétele érdekében meg kell említenünk, hogy az olyan esetekben, amikor egy uniós döntés végrehajtására kizárólag egyetlen intézkedés tehető, az autonómia-statútum a finn kormányzatnak biztosít elsőbbséget az autonóm szervekkel szemben, igaz ez utóbbiakkal minden ilyen intézkedés meghozatala előtt köteles konzultálni az állami kabinet. Hasonlóképpen kell eljárni akkor is, ha az uniós jog alapján egy tagállam kizárólag egyetlen közigazgatási hatóság megjelölésére jogosult és a konkrét tárgykörben egyébként mind Finnországnak, mind pedig Ålandnak volna hatásköre. Emellett az álandi kormányzatnak arra is joga és lehetősége van, hogy az Európai Bizottsággal közvetítők nélkül lépjen kapcsolatba a fentebb részletezett esetekben.⁴¹⁶ Továbbá az olyan kötelezettség-szegési eljárások esetén, amikor álandi hatóságok érintettek lehetnek, Finnország – az autonóm kormányal együttműködve – készíti el az ezzel kapcsolatos finn választ az Európai Bizottság számára.⁴¹⁷

A 2009. évi 62. számú finn törvény két új bekezdést kapcsolt az 59c §-hoz, amelyben Åland újabb garanciákat kapott a kötelezettség-szegési eljárásokkal összefüggésben. Ezek alapján, amennyiben egy konkrét ügyben a központi finn kormányzat és az autonóm hatóságok közötti véleménykülönbség olyan mértékű, hogy lehetetlen kompromisszum kialakítása, úgy a hivatalos finn választ és álláspontot – a tartományi kormány kérésére – úgy kell megfogalmazni, hogy abban Åland véleménye is megjelenjen. A kötelezettség-szegési eljárás Európai Bíróság előtt zajló szóbeli szakaszában az Åland-szigetek képviselőjének joga van részt venni, ha az ügy a tartomány valamely intézkedése vagy mulasztása miatt keletkezett.⁴¹⁸

Ugyancsak 2009-ben került bele az álandi autonómia-statútumba az a lehetőség, hogy az autonóm kormány indokolással ellátott javaslatot tehet a finn Államtanácsnak arra vonatkozóan, hogy az vegyen részt (avatkozzon be) vagy szólaljon fel olyan az Európai

⁴¹⁴ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59a §-át.

⁴¹⁵ Uo.

⁴¹⁶ Uo. 59b §.

⁴¹⁷ Uo. 59c § (1) bekezdés.

⁴¹⁸ Uo. 59c § (2) bekezdés.

Bíróság előtti ügyekben, amik Åland hatáskörébe tartozó kérdésekre vonatkoznak, illetve egyébként különleges jelentőséggel bírnak a tartományi kormány számára.⁴¹⁹ Végül az autonómia-státútum 59d §-a szabályozza az Åland-szigetek „nemzeti felelősségét”⁴²⁰ (sic!) az Európai Unió Bírósága esetleges elmarasztaló ítélete esetén. Ennek alapján nem arról van szó, hogy Ålandot nemzetközi jogi felelősség terhelné ilyen helyzetekben, ugyanis a szóban forgó rendelkezés értelmében az autonóm terület Finnországgal szemben felelős az olyan esetekben, amikor az Európai Bíróság egy ålandi hatáskörben felmerült konkrét ügyben Finnországot elmarasztalva az államot pénzügyi szankcióval sújtja. Ugyanez a helyzet azokban az esetekben, amikor valamilyen uniós alpból jogosulatlanul részesedik Åland, és az érintett összeget vissza kell fizetni az EU-nak, továbbá amikor valamilyen uniós jogszabály nem teljes körű, vagy helytelen ålandi alkalmazása miatt magánszemélynek vagy magánszemélyeknek vagyoni kára keletkezik.

Az autonómiát van hivatott védeni az a rendelkezés, amely szerint az ilyen és ehhez hasonló ügyekből keletkező és az autonóm terület valamint az állam közötti jogvitákban az Ålandi Közigazgatási Bíróságnak van kizárólagos hatásköre. Nem rendelkezik ellenben az Åland-szigetek követségi joggal,⁴²¹ továbbá – az Északi Tanács kivételével – nem lehet tagja nemzetközi szervezeteknek sem. Hasonlóképpen nem teljesült eddig az ålandiaknak az uniós csatlakozással egyidős követelése sem a saját jogon való Európai Parlamenti képviselőlet iránt,⁴²² az autonómia-státútum ugyanis kizárólag arra biztosít lehetőséget, hogy az autonóm régió – a finn delegáció terhére – egyetlen mandátummal képviseltesse magát a strasbourgi intézményben.⁴²³

d. Katalónia

A Spanyolországban működő ún. autonóm közösségek közül kizárólag Katalónia rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogosítványokkal,⁴²⁴ igaz azok komoly kibővülése csak 2006-ban, a jelenleg hatályban lévő státútum elfogadásával történhetett meg.⁴²⁵ Ennek megfelelően jelenleg a „2006. évi 6. organikus törvény” „V. A Generalitát”⁴²⁶ intézmé-

⁴¹⁹ Uo. 59c § (3) bekezdés.

⁴²⁰ „Nationella ansvar”.

⁴²¹ Ez alól a kivételt Finnországnak az Európai Unió mellett működő brüsszeli állandó képviselőlete jelenti, ahol ún. ålandi különleges tanácsadó dolgozik. Lásd: Ackrén, Maria (2008): i. m. 240.

⁴²² Uo.

⁴²³ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59e §-át.

⁴²⁴ Az autonóm közösségek általában csak a külkereskedelem területén rendelkeznek jogosítványokkal, illetve – bár az autonómia-státútumok erről Katalónia kivételével rendszerint nem rendelkeznek – a tagállami állandó képviselőletek és a lobbiirodák jellegzetességeit egyszerre mutató kvázi-missziókat tarthatnak fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”. A kép teljessé tétele érdekében meg kell jegyezni, hogy 2007-ben több autonóm közösség státútuma kiegészült egy az Európai Unióval folytatható kapcsolatokat szabályozó klauzulával. Ezenkívül a katalán autonómia-státútum kivételével, az autonóm közösségek alkotmányaiban rögzítették, hogy az általuk kötött megállapodások nem minősülnek nemzetközi szerződésnek.

⁴²⁵ Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómia-státútum reformja, 2003–2006. In: Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 89–90.

⁴²⁶ A Generalitát kifejezés együttesen jelöli a katalán autonómia működtetéséért felelős legfontosabb intézményeket, így a parlamentet és a kormányt.

nyes kapcsolatai” címet viselő része szabályozza Katalónia alapvetően három pillérré épülő külső mozgásterének kereteit, ami egyfelől az autonóm közösségnek a területi állammal való formális kapcsolatait, továbbá az európai integrációs együttműködésben való részvétel lehetőségeit, végül a hagyományos értelemben vett nemzetközi kapcsolatokat takarja. Az utóbbival kapcsolatosan alapvető jelentőségű az a rendelkezés, hogy noha a Generalitát elősegíti Katalónia külső megjelenítését és érdekeit, köteles ennek során tiszteletben tartani az állam külügyi hatásköreit.⁴²⁷

A katalán autonómia-státútum korlátozott nemzetközi jogi cselekvőképességet biztosít a Generalitátnak a hatásköreiből eredően, azoknak mintegy külső vetületeként, mégpedig vagy közvetlenül, vagy pedig az állam szerveinek segítségével fellépve.⁴²⁸ A státútum rendelkezéseinek megfelelően Katalóniának lehetősége van arra, hogy külföldön ún. hivatalokat („oficines”) létesítsen és tartson fent, amelyek elsődleges funkciója a katalán érdekek külhonban való előmozdítása.⁴²⁹ A „hivatalok” nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben diplomáciai képviselőnek, igaz azokhoz nagyon hasonló feladatokat látnak el. Jelenleg hét katalán hivatal működik külföldön,⁴³⁰ éspedig alapvetően az európai kontinensre fókuszálva.⁴³¹ A Generalitátnak – Katalónia érdekeinek előmozdítása érdekében – joga van ún. együttműködési megállapodások kötésére a hatáskörébe tartozó területeken, ezek azonban nem minősülnek nemzetközi szerződésnek. Az ilyen megállapodások megkötéséhez az állam külképviseleti szervei kötelesek segítséget nyújtani.⁴³²

Nemzetközi szerződések megkötésére Katalóniának nagyjából olyan mértékű jogosítványai vannak, mint az Åland-szigeteknek. Ez a gyakorlatban kimerül egy konkrét szerződés megkötésére vonatkozó javaslat megtételének lehetőségében illetve abban, hogy a spanyol kormány köteles a Generalitátot tájékoztatni – annak aláírása előtt – minden olyan nemzetközi egyezményről, amelynek közvetlen hatása van Katalónia hatásköreire. A katalán kormány és a parlament saját álláspontot alakíthat ki az ilyen nemzetközi szerződésekről és azt közölheti a spanyol kormánnyal.⁴³³ Ezenfelül a Generalitát kérheti ilyen esetekben, hogy a spanyol tárgyalódelegációban Katalóniát képviselő szakemberek is vegyenek részt.⁴³⁴ Végül a Generalitát köteles megtenni minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a Spanyolország által vállalt nemzetközi kötelezettségeket Katalónia területén végrehajtsák.⁴³⁵

A katalán autonóm közösség a számára fontos – különösen kulturális – érdekekkel foglalkozó nemzetközi testületek (sic!) tagja lehet,⁴³⁶ amelyek közül az autonómia-státú-

⁴²⁷ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 193. § (1) bekezdését.

⁴²⁸ Uo. 193. § (2) bekezdés.

⁴²⁹ Uo. 194. §.

⁴³⁰ Érdekes, hogy ezek egyike a területi állam fővárosában, vagyis Madridban található.

⁴³¹ http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia/menuitem.1bd9513103ff0-c512b121577b0c0e1a0/?vgnxtoid=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnxtchannell=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&newLang=en_GB (2013. október 19.)

⁴³² Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 195. §-át.

⁴³³ Uo. 196. § (1) bekezdés.

⁴³⁴ Uo. 196. § (2) bekezdés.

⁴³⁵ Uo. 196. § (4) bekezdés.

⁴³⁶ Uo. 198. §.

tum külön nevesíti az UNESCO-t, amelynek egyébként Katalónia jelenleg még⁴³⁷ nem tagja. Végezetül a Generalitátnak arra is lehetősége van, hogy más európai régiókkal, vagy autonóm területekkel hivatalos kapcsolatot építsen ki.⁴³⁸ Ahogyan korábban már utaltam rá, a katalán autonómia-statútum a Generalitát nemzetközi mozgástere kapcsán külön szabályozza az autonóm közösségnek az Európai Unióval kapcsolatos lehetőségeit. A jogszabály V. cím 2. fejezetében kodifikált mechanizmus sok tekintetben hasonlít az Åland-szigetek esetében tárgyalt szisztémához. Ennek alapján a katalán hatásköröket vagy érdekeket érintő EU-val kapcsolatos ügyek intézésében – a statútum és a spanyol törvények rendelkezéseinek megfelelően – a Generalitát részt vesz.⁴³⁹

Katalónia európai ügyekben való részvétele alapvetően három dimenzióban valósul meg. Egyfelől a spanyol kormányzat köteles értesíteni a Generalitátot az Európai Unió Szerződéseinek revízióját célzó minden javaslatról és az ahhoz kapcsolódó hitelesítési és ratifikációs folyamatról. Ezzel összefüggésben a katalán kormány és parlament jogosult észrevételeket tenni, mégpedig a központi kormányzatnak, illetve a Cortesnek.⁴⁴⁰ Ennél valamivel komolyabb, igaz nem kötelezettséget, hanem csak lehetőséget jelent, hogy a katalán kizárólagos hatásköröket érintő ügyekben, a Generalitát képviselői a spanyol delegáció tagjaként részt vehetnek az Alapító Szerződések felülvizsgálati folyamatában.⁴⁴¹

Az európai uniós ügyekben való katalán részvétel egyik további dimenzióját – Ålandhoz hasonlóan – a tagállami álláspontok kialakításában való közreműködés jelenti. Az autonómia-statútum értelmében ugyanis a katalán hatáskörökre vagy érdekekre vonatkozó ügyekben a spanyol álláspont kidolgozásában a Generalitátnak joga van részt venni.⁴⁴² Talán ebben a dimenzióban rendelkezik a legerősebb részvételi jogosítványokkal az autonóm közösség és ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az olyan tagállami álláspontok kialakításában, amelyek Katalóniát kizárólagosan érintő európai ügyekkel kapcsolatosak, a Generalitát kétoldalú, míg más esetekben többoldalú mechanizmus keretein belül vesz részt.⁴⁴³ Ez azzal a következménnyel is jár, hogy az előbbi esetben Katalónia alakíthatja ki a spanyol tagállami álláspontot, azzal kapcsolatos állásfoglalásától Madrid az autonómia-statútum értelmében nem térhet el.⁴⁴⁴ Katalónia emellett részt vehet az Európai Unió bizonyos intézményeinek munkájában. Így az előbbi rendelkezésből logikusan következik, hogy a Generalitát képviseltetheti magát az olyan spanyol küldöttségekben, amelyek a katalán törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, így különösen a Tanács és az ahhoz kapcsolódó szervek (COREPER, tanácsi munkacsoportok) ülésein.⁴⁴⁵

⁴³⁷ 2013. augusztus 1-jén. <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (2013. augusztus 8.)

⁴³⁸ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 197. §-át.

⁴³⁹ Uo. 184. §.

⁴⁴⁰ Uo. 185. § (1) bekezdés.

⁴⁴¹ Uo. 185. § (2) bekezdés.

⁴⁴² Uo. 186. § (1) bekezdés.

⁴⁴³ Uo. 186. § (2) bekezdés.

⁴⁴⁴ Uo. 186. § (3) bekezdés.

⁴⁴⁵ Uo. 187. § (1) bekezdés.

Azokon a területeken, amelyek a Generalitát kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyeket ölelnek fel, egy ún. Madriddal kötött előzetes megállapodás alapján Katalóniának lehetősége van Spanyolországot képviselni, avagy éppenséggel elnökölni az imént említett szervek értekezletein.⁴⁴⁶ A Generalitát ezenkívül jogosult részt venni a spanyol brüsszeli állandó képviselői munkatársai kiválasztásának folyamatában,⁴⁴⁷ de érdekeit védendő saját állandó „kvázi-missziót” is létrehozhat a belga fővárosban.⁴⁴⁸

Szimbolikus jelentőségű, hogy a katalán törvényhozás a közelebről nem részletezett ún. közös érdekre számot tartó területeken kapcsolatokat építhet ki az Európai Parlamenttel,⁴⁴⁹ továbbá ha úgy véli, hogy egy meghatározott EU-s jogalkotási javaslat sértheti a szubszidiaritás és az arányosság elveit, részt vehet a problémát kivizsgáló eljárásban.⁴⁵⁰ A fentiek fényében tulajdonképpen magától értetődő, hogy a Generalitát köteles az Európai Unió jogát alkalmazni és végrehajtani Katalónia területén, de EU-s jogszabály nem befolyásolhatja a Katalónia és Spanyolország között a spanyol alkotmány és az autonómia-státútum alapján kialakított hatáskörmegosztást.⁴⁵¹ Az utóbbi norma alapján a Generalitát az Európai Unió Bírósága előtt eljárás kezdeményezésére is jogosult feltéve, ha azt a vonatkozó uniós jogszabályok is lehetővé teszik.⁴⁵² Amennyiben erre nincs lehetőség, úgy a katalán kormány kérheti a spanyol kabinetet, hogy valamely ügyben forduljon az EU Bíróságához Katalónia legitím érdekeinek és hatásköreinek védelme érdekében.⁴⁵³ A spanyol kormány a kérést megtagadhatja, de indokolási kötelezettsége van és ezzel kapcsolatos döntését azonnal tudatnia kell a Generalitáttal.⁴⁵⁴ Végül komoly gyakorlati jelentősége van annak a lehetőségnek, hogy a hatáskörébe tartozó területeken a Generalitát felelős a különféle európai alapok kezeléséért.⁴⁵⁵

A spanyol autonóm közösségekhez – Katalóniát kivéve – hasonlóan rendkívül szűk külügyi mozgástérrel rendelkeznek az olasz kisebbségi területi autonómiák, azaz Dél-Tirol, az Aosta-völgy, valamint Friuli-Venezia-Giulia és a moldáviai Gagaúzia. Bár az autonómia-státútumok ezekben az esetekben sem tartalmazznak érdemi rendelkezéseket ezzel kapcsolatban, a gyakorlatban például mindhárom régió saját képviselőt (ún. *liaison office*-t) tart fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”.⁴⁵⁶ Gagaúzia pedig csak valóban szimbolikus külügyi lehetőségekkel rendelkezik, amennyiben a legfontosabb gagaúz közjogi méltóság, vagyis a *baskan* képviselheti az autonóm területet annak – közelebről nem részletezett – nemzetközi kapcsolataiban.⁴⁵⁷

⁴⁴⁶ Uo. 187. § (2) bekezdés.

⁴⁴⁷ Uo. 187. § (3) bekezdés.

⁴⁴⁸ Uo. 192. §.

⁴⁴⁹ Uo. 187. § (4) bekezdés.

⁴⁵⁰ Uo. 188. §.

⁴⁵¹ Uo. 189. § (1) bekezdés.

⁴⁵² Uo. 191. § (1) bekezdés.

⁴⁵³ Uo. 191. § (2) bekezdés.

⁴⁵⁴ Uo. 191. § (3) bekezdés.

⁴⁵⁵ Uo. 190. §.

⁴⁵⁶ <http://en.alpeuregio.info/index.asp?pg=1-3> (2013. január 23.) és http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf (2013. január 23.)

⁴⁵⁷ Lásd a Gagaúziáról szóló Kódex 60. cikkét.

Értelemszerűen az olyan az Európai Unióhoz tartozó államok autonóm területi entitásai esetében, amelyek statútuma, avagy a területi állam egyéb belső jogi jogszabályai (például az alkotmány) nem biztosítanak külügyi hatásköröket az autonóm hatóságoknak, az Európai Unión belüli együttműködési fórumok, mint amilyen például a Régiók Bizottsága (RB), látványosan felértékelődnek. A Régiók Bizottságán belüli részvételre vonatkozóan minden tagállam – bizonyos keretek közötti – saját kiválasztási rendszert alkalmaz, és a gyakorlatban azt tapasztalhatjuk, hogy – mások mellett – Spanyolország és Olaszország is helyet biztosít a RB-ban autonóm régiói számára.⁴⁵⁸ Ezenkívül említést érdemel még a „RegLeg”, vagyis az Európai Unió jogalkotási hatáskörrel rendelkező régióinak informális hálózata, amelynek munkájában kisebbségi autonóm területi egységek is részt vesznek. A RegLeg egyfajta *pressure group*-ként igyekszik befolyásolni az Európai Unió működését és erősíteni a régiók szerepét az európai integrációs folyamatban.

e. Tatárföld

Az imént ismertetett példákhoz képest különböző mértékű külpolitikai és nemzetközi jogi mozgástérrel rendelkezik néhány oroszországi ún. köztársaság, amelyek közül Csecsenföld, a Csuvas Köztársaság, Ingusföld, Kabard-Balkárföld, Kalmükföld, Észak-Oszétia, Tatárföld, valamint Tuva felel meg az általam használt kisebbségi területi autonómia-definíciónak. Az orosz föderatív berendezkedésben a hierarchia legmagasabb fokán álló területi egységek, vagyis a köztársaságok, kizárólag szövetségi alaptörvénynek, illetve saját alkotmányuknak vannak alárendelve.⁴⁵⁹ A fenti köztársaságok közül egyedül Tatárföld rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogositványokkal, míg a többiek vagy egyáltalán nem,⁴⁶⁰ vagy csak jelképesnek tekinthető hatáskörökkel⁴⁶¹ bírnak ezen a területen. Tatárföld jelenleg hatályos alkotmányának 1. § (4) bekezdése alapján: „A Tatárföldi Köztársaság saját hatáskörében függetlenül vesz részt a nemzetközi- és külgazdasági kapcsolatokban.”⁴⁶²

A tatár alaptörvény talán egy kicsit homályos megszövegezését ugyanazon jogszabály 6. §-a segíthet megvilágítani. Ennek értelmében Tatárföld saját hatáskörén belül nemzetközi és külgazdasági kapcsolatokat építhet ki külföldi államokkal, vagy ilyen államok közigazgatási-területi egységeivel, nemzetközi megállapodásokat köthet, diplomáciai képviseleteket létesíthet és fogadhat, továbbá részt vehet nemzetközi szervezetek munkájában. Vagyis Tatárföld nem kizárólag a külgazdasági érdekeit bonyolíthatja részben autonóm módon, hanem egy az államok általános külpolitikájára nagyban hasonlító kapcsolatrendszert építhet ki a nemzetközi kapcsolatok más szereplőivel. Ennek koordinálása érdekében jött létre a tatár külügyi osztály, amely nem minősül minisztériumnak és állan-

⁴⁵⁸ Malloy, Tove H.: National Minority ‘Regions’ in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper*. No. 24. July 2005. 16.

⁴⁵⁹ Lásd az Oroszországi Föderáció alkotmánya 66. §-ának (1) bekezdését.

⁴⁶⁰ Csecsenföld, Ingusföld és Észak-Oszétia.

⁴⁶¹ A Csuvas Köztársaság, Kabard-Balkárföld, Kalmükföld és Tuva.

⁴⁶² http://www.tatar.ru/?DNSID=c2db9f7869f5173908efdae905ca0a70&node_id=1384 (2013. október 29.)

dó képviseleteket működtet a Tatárföldhöz kulturális és politikai szempontból legtöbb szálal kötődő országokban, így Azerbajdzsánban, Franciaországban, Kazahsztánban, Törökországban, Türkmenisztánban, Üzbegisztánban, valamint az Oroszországi Föderációban.⁴⁶³ Ezenkívül számos más országban és régióban létezik tatár kereskedelmi képviselet, amelynek feladatai tulajdonképpen megegyeznek az államok által létesített kereskedelmi irodákéval.⁴⁶⁴

A független államok közül eddig mindössze két ország, Irán és Törökország létesített főkonzulátust Tatárföldön.⁴⁶⁵ A Tatárföldi Köztársaságot a nemzetközi kapcsolatokban a tatár köztársasági elnök képviseli.⁴⁶⁶

f. Québec

Tárgyunk szempontjából releváns kanadai tartományok közül Québec széleskörű lehetőségekkel rendelkezik a nemzetközi kapcsolatok bonyolítását illetően, míg Nunavut számára az autonómia létrejöttét követő évtizedben még nem volt elsődleges szempont az autonóm hatáskörök kiterjesztése a külpolitikai érdekkörbe tartozó ügyekre.⁴⁶⁷ Ezzel szemben a québec-i Nemzetgyűlés 1967-ben fogadta el a kormányközi ügyek minisztériumát létrehozó törvényt, az intézményt 1996-ban átnevezték nemzetközi kapcsolatok minisztériumává, és a québec-i külkapcsolatok tervezése és bonyolítása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír.⁴⁶⁸

A vonatkozó belső jogi jogszabályok értelmében⁴⁶⁹ és a szövetségi berendezkedésű országok által általában követett idevágó gyakorlat alapján⁴⁷⁰ Québec rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötésének képességével.⁴⁷¹ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárással foglalkozó állami jogszabályokhoz hasonlóan – bár autonóm területek esetében meglehetősen szokatlanul – a nemzetközi kapcsolatok minisztériumáról szóló québec-i törvény is meghatározza a nemzetközi megállapodás fogalmát. Ennek alapján függetlenül az elnevezésétől nemzetközi megállapodásnak minősül minden olyan egyezmény, amelyet egyfelől a (québec-i) kormány, avagy annak valamely minisztériuma vagy ügynöksége és egy külföldi kormány vagy annak valamely minisztériuma, nemzetközi szervezet, vagy

⁴⁶³ http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9ecccb8c417c129&node_id=1262 (2013. október 29.)

⁴⁶⁴ Uo.

⁴⁶⁵ http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9ecccb8c417c129&node_id=1261 (2013. október 29.)

⁴⁶⁶ Lásd Tatárföld alkotmányának 90. §-át.

⁴⁶⁷ Nunavut vonatkozásában jelenleg az autonóm tartomány miniszterelnöke látja el a klasszikusnak nevezhető külpolitikai funkciókat. <http://www.gov.nu.ca/en/EvaAariak.aspx> (2013. október 30.)

⁴⁶⁸ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/histoire_ministere/index.asp (2013. október 29.)

⁴⁶⁹ Lásd mindenekelőtt a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi M-25.1.1. számú québec-i törvényt és a nemzetközi kereskedelmi megállapodások megkötéséről szóló 1996. évi M-35.2. számú québec-i törvényt.

⁴⁷⁰ Ilyen gyakorlatot követ – többek között – az NSZK, Ausztria, Etiópia, Kanada és az Egyesült Államok.

⁴⁷¹ Érdekességképpen említhető meg, hogy Québec és Magyarország eddig négy kétoldalú nemzetközi szerződést kötött egymással, mégpedig a társadalombiztosítás, a pénzügyek, valamint az ipari, kereskedelemi, technikai, és pénzügy segítségnyújtás és együttműködés területein.

ezen ügynöksége között kötnek meg.⁴⁷² Kanadának ebben az esetben csak annyi szerepe lehet, hogy Québec hozzájárulhat ahhoz, hogy a szóban forgó törvény alapján megkötött nemzetközi szerződéseket Kanada képviselője is aláírja.⁴⁷³

Úgyszintén a Nemzetközi Kapcsolatok Minisztériumáról szóló törvény szabályozza a québec-i kvázi diplomáciai képviseletek létesítésének lehetőségét. Az autonóm területnek két opcionális lehetősége van ezen a téren. Egyrészt dönthet úgy, hogy a meglévő kanadai diplomáciai vagy konzuli missziókon dolgozzanak québec-i érdeket képviselő diplomaták, amire a kanadai és a québec-i kormányok között kötött megállapodással jön létre a jogalap.⁴⁷⁴ Másfelől önálló képviseleteket is létrehozhat, melyek elnevezése – a kapcsolatok szintjétől függően – általános küldöttség, küldöttség, vagy bármilyen más névvel illetett képviselet lehet.⁴⁷⁵ Az eddig követett québec-i gyakorlat alapján az „egyéb kategóriába” ún. Irodák, Kereskedelmi kirendeltségek, valamint a multilaterális területeken működő Képviseletek tartoznak.

A québec-i Általános Küldöttségek ölelik fel a legfontosabb külföldön működő kormányirodákat, amelyeket az autonóm kormányzat által kinevezett általános küldött vezet. Személyi állományuk egyrészt a különféle québec-i minisztériumok szekondált tisztviselőiből az ún. tanácsadókból, valamint a fogadó országban toborzott attasékból és az ún. kíséretből áll.⁴⁷⁶ Az Általános Küldöttségek a gazdaság, az oktatás, a kultúra, és a bevándorlás területein nyújtanak szolgáltatást a fogadó állam természetes és jogi személyeinek, melynek során – magától értetődő módon – képviselik az autonóm tartomány érdekeit.⁴⁷⁷ Québec a kiemelt gazdasági és politikai centrumoknak helyt adó államokban tart fent Általános Küldöttséget.⁴⁷⁸ Ezzel szemben az ún. Küldöttség kizárólag egyetlen az Általános Küldöttségeknél jelzett szektorra koncentrálni látja el munkáját, élén a québec-i kormány által kinevezett küldöttel.⁴⁷⁹ Egyebekben a Küldöttség személyi állományának összetétele és felépítése megegyezik az Általános Küldöttségével.⁴⁸⁰ Küldöttség jelenleg egyetlen kivételtől eltekintve kizárólag az Egyesült Államok néhány nagyvárosában működik.⁴⁸¹

Emellett az autonóm tartomány ún. Irodákat tart fent a számára kevésbé jelentős országokban, az Irodákat a nemzetközi kapcsolatok minisztere által kinevezett igazgató vezeti és személyi állományuk ezt leszámítva kizárólag a fogadó országok állampolgárai

⁴⁷² Lásd a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québec-i törvény 19. § (3) bekezdését.

⁴⁷³ Uo. 22.1 § (2) bekezdés.

⁴⁷⁴ Uo. 29. §.

⁴⁷⁵ Uo. 28. §.

⁴⁷⁶ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale (2013. október 30.)

⁴⁷⁷ Uo.

⁴⁷⁸ A 2013-as év végén a következő városokban működött québec-i Általános Küldöttség: Brüsszel, London, Mexikóváros, München, New York, Párizs, Tokió. Uo.

⁴⁷⁹ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale (2013. október 30.)

⁴⁸⁰ Uo.

⁴⁸¹ A 2013-as év végén a következő városokban működött québec-i Küldöttség: Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles és Róma. Uo.

közül toborzott attasékból és egyéb munkatársakból áll.⁴⁸² Az Irodák kizárólag néhány jól körülhatárolható feladatra specializálódnak,⁴⁸³ így ilyen szervezeti formában működnek a québec-i bevándorlási hivatalok,⁴⁸⁴ illetve a külföldi tőkebefektetéseket koordináló irodák.⁴⁸⁵ Ehhez képest kizárólag kereskedelmi együttműködéssel foglalkoznak a québec-i Kereskedelmi kirendeltségek, amelyek munkatársai a fogadó országban lakóhellyel rendelkezők közül kerülnek ki.⁴⁸⁶ Végül multilaterális ügyekben két québec-i képviselő jár el jelenleg, az egyik az UNESCO mellett működő kanadai állandó képviselőten belül működik, a másik pedig a szintén párizsi székhellyel működő Frakofónia Nemzetközi Szervezete mellé van „akkreditálva”.⁴⁸⁷

g. Csatorna-szigetek

A brit devolúciók és a Man-sziget a vonatkozó belső jogi jogszabályok alapján jelenleg nem rendelkeznek a nemzetközi kapcsolatok területén átruházott hatáskörökkel, ugyanakkor a gyakorlatban mégis részt vesznek (különösen Skócia) a nemzetközi kapcsolatokban.

Némiképpen más a helyzet a Csatorna-szigeteken. Jerseyvel 2007-ben, Guernseyvel pedig 2008-ban írt alá a Korona képviselőtében az Egyesült Királyság alkotmányügyi minisztere egy-egy keretdokumentumot, amely a két szigetcsoporthoz „nemzetközi identitását” van hivatva megteremteni. A „Jersey nemzetközi identitásának kialakításáról szóló Keretdokumentum”⁴⁸⁸ állapítja meg az Egyesült Királyság és Jersey viszonyrendszerére vonatkozó alapelveket ezen a területen. Ennek értelmében az Egyesült Királyság nem járhat el a nemzetközi kapcsolatokban Jersey nevében az utóbbival való előzetes egyeztetés hiányában. Jerseynek ráadásul az Egyesült Királyságtól különböző nemzetközi identitása van és ebből kifolyólag a két entitás külügyi érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Ugyanilyen tartalommal írták alá Guernsey vonatkozásában a „Guernsey nemzetközi identitásának kialakításáról szóló Keretdokumentumot”.⁴⁸⁹

⁴⁸² Uo.

⁴⁸³ Uo.

⁴⁸⁴ A 2013-as év végén québec-i Bevándorlási Hivatal működött Damaszkuszban, Hong Kongban és Bécsben. Uo.

⁴⁸⁵ A 2013-as év végén québec-i Befektetési Hivatal működött Stockholmban, Pekingben, Sanghajban, Washingtonban, Bombayban, Barcelonában, Berlinben és Sao Paulóban. Uo.

⁴⁸⁶ Uo.

⁴⁸⁷ Uo.

⁴⁸⁸ <http://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Government%20and%20administration/R%20InternationalIdentityFramework%2020070502.pdf> (2013. augusztus 12.)

⁴⁸⁹ <http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=2174&cp=0> (2013. augusztus 12.)

A KISEBBSÉGEN BELÜLI KISEBBSÉGEK KÉRDÉSE KISEBBSÉGI TERÜLETI AUTONÓMIÁK ESETÉBEN

A vonatkozó hazai⁴⁹⁰ és külföldi⁴⁹¹ szakirodalom által alaposan és gondosan megvizsgált Gross-jelentés⁴⁹² szerint a területi autonómia nem tekinthető örökérvényű eszköznek, pláne nem csodaszereknek.⁴⁹³ Amint arra – többek között – Yash Ghai is helyesen mutat rá, „a területi autonómia, jóllehet számos problémát old meg, egyúttal újakat is szül”.⁴⁹⁴ E problémák egyikének tekinthető az a sajátos helyzet, amelyet az irodalomban általában úgy neveznek, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek kérdése”. A vonatkozó és releváns jogszabályok ismertetését, valamint elemzését megelőzően tisztázni szükséges a probléma mibenlétét, vagyis egyáltalán azt, hogy létezik-e ez a kérdés, avagy pusztán délibábszalvalval dolgunk? A területi autonómia ebben a kontextusban (is) könnyedén hasonlítható egy homokórához, amelyet ha megfordítunk, a dolgok teljesen megváltoznak. Ugyanis a legtöbb esetben, amikor egy új autonóm entitás jön létre, az a közösség, amely a területi állam szempontjából kisebbségben van, többségbe kerül az autonóm területen. Ezzel együtt az is elképzelhető, hogy az államalkotó nemzet ellenben kisebbségi sorba kerül az érintett régióban.

Mielőtt rátérnék a fejezet szűkebb tárgyára, azaz a „kisebbségen belüli kisebbségek” státuszára és helyzetére, a teljességre törekvés érdekében azonosítani szükséges az összes lehetséges és szóba jöhető érintett csoportot. Álláspontom szerint legalább ötféle értelemben beszélhetünk „kisebbségen belüli kisebbségekről” (amelyeket néha „helyi kisebbségekként” is aposztrofál az irodalom)⁴⁹⁵ a területi autonómia kapcsán, alapvetően a kérdés szociológiai vagy szocio-demográfiai aspektusából kiindulva. Ahogyan már utaltunk rá korábban, azok a csoportok, amelyek többséginek számítanak a területi állam nézőpontjából, kisebbségiek lehetnek az autonóm terület aspektusából nézve. Az ilyen közösségeket a vonatkozó szakirodalom általában „többség a kisebbségben”,⁴⁹⁶ a „többség kisebbsége”,⁴⁹⁷

⁴⁹⁰ Lásd mások mellett Vizi Balázs, Majtényi Balázs és Görömbei Sára ezzel kapcsolatos írásait.

⁴⁹¹ Lásd egyebek között Markku Suksi és Lauri Hannikainen ezzel kapcsolatos írásait.

⁴⁹² Doc. 9824 of the Council of Europe. 'Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe' Report by Andreas Gross.

⁴⁹³ Uo. Chapter I. Section 15, and Chapter III. Section 17.

⁴⁹⁴ Ghai, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): *Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnestiftelse, Mariehamn, 2002. 51.

⁴⁹⁵ Patten, Alan: The Rights of Internal Linguistic Minorities. In: Eisenberg, Avigail - Spinner-Halev, Jeff (eds.): *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity.* Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 136.

⁴⁹⁶ A többség a kisebbségben terminust többek között Lauri Hannikainen, Norman R. Yetman és C. Hoy Steele használja.

⁴⁹⁷ Lásd például a székelyföldi románság helyzetét, történetét elemző tanulmánykötet címét és tárgyát. Hermann

esetleg „fordított kisebbség”,⁴⁹⁸ vagy nyelvi nézőpontból szemlélve a kérdést „belső nyelvi kisebbségekként” (az angol rövidítéssel ILM)⁴⁹⁹ említi.

Emellett léteznek olyan csoportok, amelyek minden elképzelhető nézőpontból kisebbséginek számítanak, azaz az állam (esetleg a szövetségi tagállam) és a területi autonómia perspektívájából is. Ezeket a közösségeket általában „kétszeres kisebbségekként”⁵⁰⁰ említik, de könnyen belátható, hogy például egy szövetségi berendezkedésű állam esetében indokolt lehet a „többszörös kisebbség” szakkifejezés alkalmazása is. Ezenkívül külön csoportot képezhetnek az ún. őslakos (vagy bennszülött) népek és kisebbségek, amelyekre a nemzetközi jogban és a belső jogban általában a kisebbségekre vonatkozó szabályokhoz képest – legalább részben – eltérő rendelkezések vonatkoznak.

Hasonlóképpen indokolt külön tárgyalni a bevándorló csoportokat, amelyeket gyakran „új kisebbségeknek” is neveznek. Jóllehet ebben a tekintetben különbség van az államok gyakorlata között, jelesül abban a tekintetben, hogy a bevándorlók és a „tradicionális” kisebbségi csoportok között jogilag és politikailag egyenlőségjelet tesznek-e vagy sem, annyi azonban mégis megállapítható, hogy a nemzetközi kisebbségi jog hagyományosan nem ismeri el az ilyen csoportokat kisebbségekként.

Végül elképzelhető olyan helyzet is, hogy egy adott csoporton belül, valamilyen nem lényegadó különbség miatt húzható meg választóvonal a csoporttagok között, és noha maga a csoport lényegében egységesnek tekinthető, az mégis megosztott egy bizonyos értelemben.⁵⁰¹ Ilyenek lehetnek például azok a közösségek, amelyek egy adott etnikumon belül más ismérvek – például nyelv vagy vallás stb. – mentén különíthetők el. Németh Szilvia és Ravasz Ábel például a magyar anyanyelvű szlovákiai cigányokra a „kisebbségbe rejtett kisebbség”,⁵⁰² Gáll Ernő pedig az erdélyi magyarajkú zsidóságra a „kisebbség a kisebbségben”⁵⁰³ terminus technicust alkalmazza. A szakirodalom egy része például kizárólag csak az ilyen esetekben használja a „kisebbségen belüli kisebbség” kifejezést.⁵⁰⁴

1. Lehetőség nemzetközi jogi vonatkozások

A nemzetközi jog nézőpontjából különösen az alábbi előzetes és egymást részben átfedő kérdések tehetők fel a fentebb röviden vázolt téma kapcsán:

- Létezik-e egyáltalán nemzetközi jogi szabály a problémára vonatkozóan?
- Amennyiben igen, úgy mi annak a tartalma?
- Pontosan mi a státusza ezeknek a csoportoknak és a csoporttagoknak?

Gusztáv Mihály (szerk.): *A többség kisebbsége. Tanulmányok a székegyföldi románság történetéről*. Múltunk Könyvek. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1999. 311.

⁴⁹⁸ A fordított kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

⁴⁹⁹ Patten, Alan (2005): i. m. 136.

⁵⁰⁰ A kétszeres kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

⁵⁰¹ A teljesség igénye nélkül ilyennek tekinthetők a különféle inuit vagy számi dialektusok.

⁵⁰² Németh Szilvia – Ravasz Ábel: A kisebbségbe rejtett kisebbség: magyar romák Szlovákiában. *Regio*. 2010. 1. szám. 3–43.

⁵⁰³ Gáll Ernő: Kisebbség a kisebbségben. *Regio*. 1993. 2. szám. 81–98.

⁵⁰⁴ Lásd egyes amerikai szerzők pl. James Anaya vonatkozó írásait.

- Valódi kisebbségeknek tekinthetők-e a „fordított kisebbségek” nemzetközi jogi értelemben?
- Milyen státusszal rendelkeznek a „kétszeres” vagy „többszörös kisebbségek”?
- Milyen státusszal rendelkeznek az autonóm területen élő bevándorlók?
- Milyen jogokkal (és esetlegesen kötelezettségekkel) rendelkeznek a „kisebbségen belüli kisebbségek”?
- Rendelkeznek-e csoportjogokkal?
- Pontosan ki a felelős az ilyen csoportok jogainak védelméért?

A vállalkozásomat nehezítő alapprobléma az, hogy a kollektív kisebbségi jogok tételes nemzetközi jogi elfogadása várat magára,⁵⁰⁵ mivel manapság a kisebbségi jogok egy része kollektív karakterű egyéni jogként van elismervé.⁵⁰⁶ Az ENSZ Közgyűlésének állásfoglalása szerint ugyanis „nehéz erre az összetett és érzékeny kérdésre, amelynek ráadásul sajátos aspektusai vannak minden érintett államban, egységes megoldást találni”.⁵⁰⁷ A nemzetközi jogban továbbá nincs érvényes és hatályos kisebbségdefiníció sem.

Mivel a nemzetközi jog meglehetősen ambivalensen viszonyul a kisebbségi területi autonómiához való joghoz, ezért nagyon nehéz a kisebbségen belüli kisebbségek problematikáját a területi autonómiával összefüggésben vizsgálni. Mindenesetre léteznek különféle puha jogi szabályok, amelyek foglalkoznak a tárgyalt problémával. A következőkben mind a nemzetközi jog, mind pedig bizonyos érintett nemzeti jogok segítségével is megvizsgálom a kisebbségen belüli kisebbségek kérdéskörét.

2. A „fordított kisebbségek” helyzete a nemzetközi jogban

A „kisebbségben lévő többség” kapcsán tisztázandó legfontosabb kérdés annak nemzetközi jogi státuszára vonatkozik. Azaz, kisebbségnek tekinthetők-e az ilyen közösségek a nemzetközi jog alapján? Mielőtt azonban a kérdés megválaszolására térnék, szükségesnek látszik néhány a probléma lényegét megvilágító megjegyzés megtétele.

„Fordított kisebbségnek”, vagy a „többség kisebbségének” tekintem a területi államban többséget képező csoportnak az autonóm területen kisebbségben lévő tagjait. Többség alatt nem pusztán numerikus értelemben vett majoritást, hanem általában azt értem,

⁵⁰⁵ Megfontolandó ugyanakkor, hogy – az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elvei jelentőségét nem vitatva – nem beszélhetünk-e az individualitás kapcsán *benne rejlő* vagy *mögöttes* kollektív kisebbségi jogokról, ugyanis enélkül egy sor egyéni kisebbségi jog nem tud megfelelően érvényesülni? Ezzel kapcsolatban lásd: Szalayné Sándor Erzsébet: Nemzetközi szervezetek és kisebbségvédelem 1945 után. *Regio*. 1993. 1. szám. 18–31.; Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségi kérdés előzményei és összefüggései a nemzetközi jogrendben. *Regio*. 1998. 1. szám. 129–150. A szerző hivatkozott tanulmányaiban az emberi jogok közvetett, benne rejlő, kollektív természetéről ír. Lásd továbbá Tóth Judit álláspontját, aki szerint, ha a kollektív jogokat megtagadják, a kisebbségek nem élvezhetik egyenlően jogaikat és továbbra is diszkriminációnak lesznek kitéve. Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 140.

⁵⁰⁶ Scheinin, Martin: How to Resolve Conflicts Between Individual and Collective Rights? In: Scheinin, Martin – Toivanen, Reetta (eds.): *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*. Institute for Human Rights of the Åbo Akademi University, German Institute for Human Rights, Turku/Åbo-Berlin, 2004. 221.

⁵⁰⁷ 217 (III) Resolution of the UN General Assembly on the International Bill of Human Rights. Section C. 'Fate of Minorities'.

hogy egy adott csoport meghatározó befolyással bír a hatalom gyakorlására. Azaz ahhoz, hogy egy autonóm területtel rendelkező ország vonatkozásában „fordított kisebbségekről” beszélhessünk, egyetlen – bár rendkívül összetett – feltételre van szükség, jelesül egy olyan többségi csoportra, amely az autonóm entitás területén kisebbségben van, vagyis az imént vázolt és az államhatalomra vonatkozó meghatározó befolyását az autonóm területén elveszíti vagy átengedi más csoportnak, esetleg csoportoknak. Ennek megfelelően – a teljesség igénye nélkül – ilyen csoportnak tekintem például az álandi finnek, ⁵⁰⁸ a québec-i, ⁵⁰⁹ valamint nunavuti angolajkúakat, ⁵¹⁰ a feröeri ⁵¹¹ és a grönlandi dánokat, ⁵¹² a déltiroli ⁵¹³ és aosta-völgyi olaszokat, ⁵¹⁴ a bizonyos spanyol autonóm régiókban élő kasztíliaiakat (spanyolokat), ⁵¹⁵ némi korrekcióval ugyan, de a brit devolúciók és egyéb a korona alá tartozó területeken élő angolokat, ⁵¹⁶ Gagaúzia románajkú lakosait ⁵¹⁷ etc.

Az exemplifikatív felsorolt csoportok államon és az autonóm területen belüli státuszát tekintve természetesen sok különbség van és lehet, a lényegét illetően azonban a hasonlóság jóval szembetűnőbb. Így a kérdés kvintesszenciája az, hogy ezek a csoportok általában korábbi dominanciájuk elvesztéseként élnek meg az autonóm terület létrehozását, ⁵¹⁸ illetve amennyiben az autonóm entitás a területi állam megalakulása előtt vagy azzal egyidőben jött létre, már a kezdetektől fogva nem érzik magukat meghatározó tényezőnek az adott régióban. ⁵¹⁹ Könnyen belátható ugyanis, hogy a közösségek, illetve a közösségekhez tartozók – kivéve, ha uralmukat a teljes országban elnyomó eszközökre építik ⁵²⁰ vagy az államalkotó többség dominanciája egyébként megkérdőjelezhetetlen ⁵²¹ – amelyek jóllehet az állam egészét tekintve a többség részét alkotják, nem érzik magukat dominánsnak egy olyan területen, ahol az (állam)hatalom jelentős részére egy másik csoportnak vagy csoportoknak van döntő befolyása. Halmozottan igaz ez a megállapítás abban az esetben, ha az államhatalom bizonyos alkotórészeinek transzfere mellett egyéb szimbolikus korlátozást is kénytelenek „elszenvedni” az államalkotó többség tagjai az autonóm területen. Utóbbira

⁵⁰⁸ A Finnországhoz tartozó svéd többségű Åland-szigeteken a svéd az egyedüli hivatalos nyelv. A helyi finnek aránya cca. 5–6 százalék.

⁵⁰⁹ A kanadai Québec-ben a franciaajkúak adják a többséget. Az egyedüli hivatalos nyelv a francia.

⁵¹⁰ A szintén kanadai Nunavutban az inuitok vannak többségben. Hivatalos nyelv az inuit, az angol és a francia.

⁵¹¹ A Dániához tartozó Feröer-szigeteken a feröeriek vannak többségben. Hivatalos nyelv a feröeri és a dán.

⁵¹² A szintén dán fennhatóság alá tartozó Grönland többségét az inuitok adják. Hivatalos nyelv az inuit és a dán.

⁵¹³ A németajkú többség által lakott Dél-Tirol Olaszországhoz tartozik. Hivatalos nyelv a német és az olasz, illetve bizonyos községekben a latin.

⁵¹⁴ A szintén Olaszországhoz tartozó Aosta-völgyet franciaajkú többség lakja, hivatalos nyelv a francia és az olasz, továbbá speciális védelmet élvez a német.

⁵¹⁵ Itt elsősorban Katalóniára, Baszkföldre, Navarrára, Galíciára, a Baleár-szigetekre és Valenciára gondolhatunk. A helyi nyelv mellett mindenkor hivatalos a kasztíliai illetve némely esetben egyéb nyelvek is védelemben részesülnek.

⁵¹⁶ A korrekció főként Skócia esetében lehet indokolt, ugyanis a skót politikai osztály hagyományosan komoly befolyással bír az „összbrit” politikára is. Bár a helyi gael dialektusoknak komoly presztízse van Skócia, Wales, Észak-Írország, és Man esetében is, a fő törésvonal itt nem annyira nyelvi, hanem inkább etnikai-történeti természetű. Más a helyzet a Csatorna-szigeteken (Guernsey és Jersey) ahol a lakosság többsége egy francia nyelvjárást beszél.

⁵¹⁷ A Moldáviához tartozó Gagaúzia lakosainak többségét a török eredetű gagaúz lakosság jelenti. Gagaúziában három nyelv rendelkezik hivatalos státusszal: a gagaúz, a román (moldáv) és az orosz.

⁵¹⁸ Ez a jelenség megfigyelhető volt például Gagaúzia, Dél-Tirol vagy Grönland esetében.

⁵¹⁹ Ez történt például az Åland-szigetek vagy a Krím-félsziget esetében.

⁵²⁰ Erre lehet példa Üzbegisztán és a területén működő autonóm Karakalpakisztán.

⁵²¹ Többnyire ilyenek tekinthetők az Oroszországban fungáló különféle autonóm régiók, körzetek, területek etc.

példa lehet az, amikor egyetlen nyelvet – mégpedig az „autonómiaalkotó” többség nyelvét – tesznek hivatalossá az autonóm régióban.⁵²² A „fordított kisebbség” problematikájának válaszát követően rátérhetünk a kérdés nemzetközi jogi aspektusainak tárgyalására.

A probléma nemzetközi jogi síkon történő elemezhetőségét a nemzetközi jog szabályozási hiányosságai jelentősen megnehezítik.⁵²³ Érdekes ugyanakkor, hogy ezek a szabályozásbéli hiátusok egyúttal viszont lehetővé is teszik a kérdés vizsgálatát. A „kisebbség” nemzetközi jogi fogalmának hiánya ugyanis nem zárja ki *prima facie* azt, hogy a „fordított kisebbségnek” nevezett jelenség a nemzetközi jog síkján értelmezhető legyen. Amennyiben létezne egzakt és a nemzetközi közösség által elfogadott definíció, úgy ez a kérdés nem volna kérdés, amennyiben könnyedén megválaszolható volna. Nos, mint az közzismert, a kisebbségek univerzális nemzetközi jogi védelme részben az ENSZ égisze alatt formálódott, részben pedig a nemzetközi jog általános szabályain alapul. Ezzel összefüggésben elsőként az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkét kell ehelyütt idézni: „Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy közösségben a csoportjuk többi tagjával, saját kultúrájuk legyen, saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják.”

Vizsgálatom tárgyával összefüggésben elemezni kell az idézett cikk hatályát, vagyis azt, hogy vajon a „fordított kisebbségekre” alkalmazható-e a fenti rendelkezés. Az említett Egyezségokmány által létrehozott Emberi Jogi Bizottság⁵²⁴ több alkalommal is tárgyalt a 27. cikkel kapcsolatos ügyeket, azonban azoknak csak egy töredéke érintette a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését. Érdekes, hogy az összes szóban forgó és számításba vehető eset kanadai ügy volt, és a franciaajkú többség által lakott Québec-kel kapcsolatban felmerült problémákra vonatkozott.

Amint az köztudott, Kanada történelmi okokból kétnyelvű ország, ahol mind a francia, mind pedig az angol nyelv hivatalos státusszal rendelkezik. Emellett az ország északi részén élő inuitok nyelve is hivatalos az 1999-ben létrehozott autonóm státusú Nunavutban. Kanada két fő nyelvi közösségét a magukat anglofónnak és frankofónnak nevező angol- és franciaajkúak jelentik. A teljes lakosság körülbelül 74 százaléka angol- és 23 százaléka franciaajkú.⁵²⁵ A frankofónok több mint 85 százaléka egyetlen provinciában, mégpedig a már említett Québecben él, ahol az ottani népesség abszolút többségét adják, a lakosság 79 százalékát képviselve. Ugyanakkor több mint félmillió québec-i (a teljes lakosság 8 százaléka) anyanyelve Kanada másik hivatalos nyelve, vagyis az angol.⁵²⁶ Az ország kétnyelvűsége miatt talán ez nem is okozna problémát, azonban Québec, Kanada egészétől eltérően egynyelvű, és területén kizárólag a francia nyelv számít hivatalosnak. Québec

⁵²² Ilyen például az Åland-szigetek és Québec.

⁵²³ Vö. a nemzetközi jog hallgatását a területi autonómiával kapcsolatban.

⁵²⁴ Lásd Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, IV. Rész 28–45 cikkek.

⁵²⁵ <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-eng.cfm?LANG=E&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=837928&GK=0&GRP=1&PID=99018&PRID=0&PTYPE=88971,97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=> (2013. február 17.)

⁵²⁶ http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec_20/langue_20/materuni20_an.htm (2013. február 17.)

a többi kanadai tartományhoz (provincia) képest többletjogosítványokkal rendelkezik,⁵²⁷ amelyet azért kapott, hogy az ország területi integritása megmaradjon.⁵²⁸

Az egykor Új-Franciaországnak is nevezett Québec frankofón lakói féltően őrkdnek „francia” identitásuk felett, és erre vonatkozóan a tartomány – Nunavuthoz hasonlóan – speciális garanciákat kapott a kanadai szövetségi parlamenttől. Így a francia nyelv helyi használatáról és helyzetéről külön törvény, az 1977. évi ún. francia nyelvi karta (Bill 101) és az 1974. évi hivatalos nyelvekről szóló törvény rendelkezik, melyek alapján Québec egyedüli hivatalos nyelve a francia. A karta hatálybalépését követő évtizedben jó néhány a québec-i angolajkú lakosság nyelvi jogaival kapcsolatos ügy tette próbára a kanadai igazságszolgáltatás találékonyságát, mígnem 1989-ben John Ballantyne,⁵²⁹ majd nem sokkal később más angolajkú québec-i magánszemélyek az Emberi Jogi Bizottsághoz fordultak azt állítva, hogy Québec nyelvi rendelkezési (a fent említett törvények és más jogszabályok) – többek között – kisebbségi jogaikat is sértik.⁵³⁰

A konkrét ügyekben arról volt szó, hogy a panaszosok angol nyelven reklámozták vállalkozásaikat, holott a francia nyelvi karta alapján erre kizárólag francia nyelven lett volna lehetőség. Az Emberi Jogi Bizottság állásfoglalása szerint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke nem hívható fel ebben az esetben, ugyanis: „[A] 27. cikkel kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy ez a rendelkezés államokon belüli kisebbségekre vonatkozik, mégpedig, mivel az Egyezségokmány rendelkezéseiben államra vagy államokra utalnak, az Egyezményt ratifikált államokon belüli kisebbségekre. Emellett az Egyezségokmány 50. cikke szerint annak rendelkezései a szövetségi államok teljes területére kiterjednek, mindenféle kivételek és korlátozások nélkül. Ennek megfelelően a 27. cikkben hivatkozott kisebbségek az ilyen államokon belüli kisebbségek, *nem pedig valamilyen tartományon*⁵³¹ *belüli kisebbségek*. Egy csoport többséget képezhet egy tartományban, de ha ugyanakkor kisebbségben van az államban, azt megilletik a 27. cikk szerinti előnyök. *Kanada angol nyelvű polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek.*”⁵³² (Kiemelések: T. N.)

Az Emberi Jogi Bizottság álláspontja szerint ugyanis ezek a kanadai jogszabályok nem az Egyezségokmány 27. cikkét, hanem a véleménynyilvánítási szabadságot oltalmazó 19.

⁵²⁷ Az 1999-ben létrehozott autonóm státusú Nunavut sok tekintetben Québec-hez hasonló jogállással rendelkezik.

⁵²⁸ Salée, Daniel: The Québec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an Ambiguous Record. 105. In: Keith Banting – Thomas J. Courchene – F. Leslie Seidle (eds.): *The Art of the State III. Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2007. 697.

⁵²⁹ A felmerült ügyben a festőművész John Ballantyne és a dizájnér Elizabeth Davidson fordult az Emberi Jogok Bizottságához jogorvoslatot keresve. Az ügyeket hamarosan egyesítették egy bizonyos Gordon McIntyre nevű hasonló helyzetben lévő temetkezési vállalkozóéval. Mindhárman angol anyanyelvű québec-i vállalkozók voltak, jórészt angolajkú ügyfélkörrel. A panaszosok azt sérelmezték, hogy a québec-i hatóságok levetették velük az angol nyelvű kültéri hirdeteiket és reklámjaikat arra hivatkozva, hogy azok sértik a québec-i francia nyelvi kartát, sőt, a további normasértés esetében pénzbírságot is kilátásba helyeztek. McIntyre-nak még a cége nevéből is el kellett távolítania az angol szavakat.

⁵³⁰ Lásd a Ballantyne, Davidson vs. Canada and McIntyre vs. Canada ügyet: Communications Nos. 359/1989 and 385/1989.

⁵³¹ Az angol, a francia és a spanyol változat is egyaránt a tartomány jelentésű *province* kifejezést használja.

⁵³² Communications Nos. 359/1989 and 385/1989 Sec. 11.2 (Fordította: T. N.)

cikket sértik. Ahogyan a Bizottság megállapította: „[A] véleménynyilvánítás szabadsága bármiféle korlátozásának fokozottan meg kell felelnie a következő feltételeknek: törvénynek kell előírnia, és az legalább egy a 19. cikk (3) bekezdés a-b) pontjában felsorolt célok megvalósítása érdekében történik, továbbá szükséges a legitim cél eléréséhez. Míg a kültéri hirdetésekre vonatkozó korlátozásokat valóban törvény írja elő, addig a kérdés az, hogy az szükséges-e mások jogainak tiszteletben tartásához. Mások jogai alatt csak a kanadai frankofón kisebbség 27. cikk szerinti jogai érthetők. Mégpedig a saját nyelv használatának joga, amelyet nem veszélyeztet az, ha egy a franciától különböző nyelven fogalmaznak meg hirdetéseket. Hasonlóképpen nincs oka a Bizottságnak, hogy arra a következtetésre jusson, hogy a kültéri kereskedelmi hirdetéseknek a francia nyelvtől eltérő nyelven való megszövegezése veszélyeztetné a közrendet. [...] A Bizottság álláspontja szerint a kanadai frankofón csoport méltányolható helyzetének védelme érdekében nem szükséges az angol nyelvű kereskedelmi hirdetések megtiltása. Ez a védelem elérhető azok választott nyelven történő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása nélkül is, akik olyan tevékenységet folytatnak, mint amilyen a kereskedelem. Például a törvény hirdetések esetében előírhatta volna mind a francia, mind pedig az angol nyelv használatát. Az állam választhat egy vagy több hivatalos nyelvet, de a közélet határain kívül nem zárhatja ki a választott nyelven való véleménynyilvánítás szabadságát. A Bizottság ennek megfelelően megállapítja, hogy a 19. cikk (2) bekezdését megsértették.”⁵³³

Az Emberi Jogi Bizottság döntése a „Ballantyne-ügyben” csak nehezen született meg, és a grémium tagjai megosztottságát mutatja az is, hogy a 18 fős testületből nyolcan írtak párhuzamos- vagy különvéleményt. A szenegáli⁵³⁴ Birame Ndiaye különvéleményében az állam (és Québec) érdekei mellett foglalt állást. Álláspontja szerint a konkrét ügyben éppen az Egyezségokmány 27. cikke, és ennek alapján a québec-i frankofónok kisebbségi jogai korlátozzák az anglofónok véleménynyilvánítási szabadságát, ugyanis szerinte a francia nyelvi karta és a 27. cikk célkitűzései tökéletesen egybevágnak, amikor egy meghatározott kisebbség (jelen esetben a franciaajkú québeciek) által lakott terület sajátos nyelvi karakterét kívánják megőrizni.⁵³⁵

Ausztrák Kurt Herndl szerint azonban egyáltalán nem kell vizsgálni azt, hogy a québec-i angolajkúak a 27. cikk szerinti kisebbségnek minősülhetnek-e vagy sem, mivel a konkrét ügyben a jogvita nem kisebbségi jogokkal, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának gazdasági oldalával kapcsolatos.⁵³⁶ Ezzel szemben a svéd Bertil Wennergren némileg óvatosan ugyan, de párhuzamos véleményében azt mondja, hogy azt a kérdést, hogy egy államban ki minősül kisebbségnek, esetről-esetre kell eldönteni, megfelelő figyelemmel az egyes helyzetek különleges körülményeire.⁵³⁷

A legmerészebb megállapításokat azonban mégsem ő, hanem az ausztrál Elizabeth Evatt tette párhuzamos és különvéleményében, amelyet rajta kívül további három bizott-

⁵³³ Uo. Sec. 11.4 (Fordította: T. N.)

⁵³⁴ A továbbiakban a főszövegben is feltüntettem a bizottsági tagok állampolgárság szerinti államát, ugyanis annak politikai és esetenként jogi jelentősége is lehet.

⁵³⁵ Lásd Individual opinion by Mr. Birame Ndiaye (dissenting).

⁵³⁶ Lásd Individual opinion by Mr. Kurt Herndl (dissenting/concurring).

⁵³⁷ Lásd Individual opinion by Mr. Bertil Wennergren (concurring).

sági tag, jelesül a japán Nisuke Ando, a venezuelai Tulio Bruni Celli és a jugoszláv (szerb) Vojin Dimitrijevic írtak alá. A szerzők jóllehet még az elején siettek leszögezni, hogy a québec-i angolajkúak nem tekinthetők olyan kisebbségnek, amelynek a nyelvi jogait a kérdéses québec-i törvény megsértette volna, ugyanis – véleményük szerint – az inkriminált törvény általános hatályú, vagyis nem csak az anglofón közösségre, hanem más nyelvek használóira is kiterjed. Eltekintve attól, hogy ez az indoklás több ponton is vitatható, a vélemény megfogalmazói a következő megállapítást teszik: „[A] döntéssel kapcsolatos problémám az, hogy az a 27. cikkben alkalmazott kisebbség kifejezést kizárólag a részes államban élő kérdéses csoport tagjainak száma alapján értelmezi. Az érvelés szerint mivel az angolajkú kanadaiak nincsenek számbeli kisebbségben Kanadában, ezért azok nem lehetnek a 27. cikk szerinti kisebbségek. Mindamellet nem értek egyet azzal, hogy azok a személyek, akiknek a csoportja etnikai, nyelvi vagy kulturális kisebbséget képez egy állam autonóm tartományában, de nem számít egyértelműen számszerűen kisebbségnek az államban mint egészben, szükségszerűen ki vannak zárva a 27. cikk védelme alól. Annak kritériumait, hogy egy adott államban mi számít kisebbségnek, még nem határozta meg a Bizottság, és nem kellene a jelenlegi ügyben hozott határozattal előre kizárni azt, hogy az más esetben, más alapokon legyen meghatározva. [...] Ezenkívül az 50. cikk, amely számol az Egyezségokmányának szövetségi államok részeiben való alkalmazásával, befolyásolhatja a 27. cikk értelmezését. A 27. cikk szerinti kisebbségek szűk értelmű jelentésének alkalmazása azzal a következménnyel járhat, hogy a részes állam nem köteles biztosítani egy autonóm tartományban élő kisebbség számára a 27. cikk szerinti védelmet [...]” Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy más szerzők, így például Steven Wheatley is úgy vélik, hogy a nemzetközi kisebbségi jog nyújtotta védelmet ki kell terjeszteni a fordított kisebbségi helyzetben élőkre is.⁵³⁸

A „fordított kisebbségekre” vonatkozó alapvetést később a „Singer kontra Kanada”⁵³⁹ ügyben is megerősítette a Bizottság 1991-ben.⁵⁴⁰ Azonban 2003-ban, vagyis több mint tíz évvel később, az Emberi Jogi Bizottság elé ismét egy nagyon hasonló, és szintén québec-i ügy került. A „Hoffman és Simpson vs. Kanada ügyben”⁵⁴¹ („Hoffman-ügy”) a panasz-

⁵³⁸ Wheatley, Steven: *Democracy, Minorities and International Law*. Cambridge University Press. Cambridge. 2005. 108.

⁵³⁹ Communication No. 455/1991 section 12.1.

⁵⁴⁰ Az ügy „főszereplőjének”, Allan Singernek papír-írószer boltja és nyomdája volt Montréalban. Ügyfélköre döntően anglofón québec-iekből tevődött össze. 1978-tól kezdődően számos alkalommal idézték be különféle québec-i hatóságok a francia nyelvi karta alapján annak érdekében, hogy üzletének kültéri angol nyelvű hirdetéseit cserélje le francia nyelvűekre. Singer minden létező belső jogorvoslati fórum előtt panaszt tett a jogszabály ellen, sokáig eredménytelenül. 1988-ban azonban a kanadai Legfelsőbb Bíróság elé került az ügy, amely az ominózus karta több vonatkozó rendelkezését alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. Alig egy héttel később azonban a québec-i törvényhozás ismét az eredetinek nagyjából megfelelően módosította a nyelvi kartát, vagyis újból megtiltotta a franciától eltérő nyelvű kereskedelmi célú reklámok használatát, igaz, immáron csak a beltériekre vonatkozóan. A panaszos ezt követően úgy vélte, hogy a rendelkezésére álló belső jogorvoslati fórumok kimerültek, így az Emberi Jogi Bizottsághoz fordult a francia nyelvi karta szóban forgó rendelkezéseinek diszkriminatív jellegére hivatkozva. Beadványában Singer azt állította, hogy az ominózus jogszabály beltéri hirdetésekre vonatkozó rendelkezései hátrányosabb helyzetbe hozzák a nem francia nyelven hirdetőket.

⁵⁴¹ A két panaszos, azaz Walter Hoffman és Gwen Simpson a québec-i Ville de lac Brome-ban működő „Les Enterprises W.F.H. Ltée” cég tulajdonosai és igazgatói az „Oroszlán és a Rozmár” cégnév alatt hirdették vállalkozásukat. Üzletükön 1997-ben kültéri reklámot helyeztek el, amelynek egyik oldalán franciául, a másikon

sok, akik angolajkú québeciek – többek között – azt állították, hogy Québec megsértette a 27. cikk szerinti nemzeti kisebbségi (québec-i angolajkú kisebbség) jogait.⁵⁴² A panaszosok keresetét a Bizottság ugyan elutasította, mivel azok nem merítették ki a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatokat,⁵⁴³ ennek ellenére ez az eset is azt mutatja, hogy a probléma nemcsak elvi síkon létezik.

Feltehetően a jog dinamikus voltának ismerete és a québec-i helyzet problematikus volta egyszerre indította a „Hoffman ügy” panaszosait arra, hogy a „fordított kisebbségekkel” kapcsolatos korábbi Bizottsági joggyakorlaton újfent fogást próbáljanak találni. Ez utóbbi is azt bizonyítja, hogy az ilyen helyzetben élő emberek nem érzik magukat igazán a többség részének, azaz a probléma létezik. A jog aspektusából szemlélve a kérdést azonban úgy tűnik, hogy az Egyezségokmány 27. cikke alapján a hatályos nemzetközi jog nem tekinti „valódi” kisebbségeknek a „fordított kisebbségeket”. *De jure* ugyanis az ilyen csoportok és az azokhoz tartozó személyek minden körülmények között és minden esetben kizárólag a többségi csoport részeként vannak elkönnyelve. Ezenkívül más, az ENSZ égisze alatt kidolgozott kisebbségi tárgyú hard vagy soft jogi dokumentumok sem tesznek említést a „fordított kisebbségekről”.⁵⁴⁴

Egyetlen kivételként talán csak egy egyedi megoldást lehetne ehelyütt kiemelni, mégpedig az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es számú határozata alapján létesített ideiglenes koszovói önkormányzatot,⁵⁴⁵ amellyel a nemzetközi közösség nemcsak a helyi albánság, hanem a koszovói szerb közösség, sőt más őshonosnak tekinthető etnikai, vallási, vagy nyelvi csoportok érdekeit⁵⁴⁶ is messzemenőkéig figyelembe vette (volna).⁵⁴⁷ Az igazság kedvéért meg kell említeni, hogy ez a rendezési kísérlet nem számolt az egyébként meggyőző számbeli többségben lévő koszovói albánság dominanciájával és a helyi közösségek teljes egyenlőségét célozta.

3. A „kétszeres” vagy „többszörös” kisebbségek helyzete

A fordított kisebbségekkel összehasonlítva jóval egyszerűbb helyzetben vagyok, amikor az úgynevezett kétszeres vagy többszörös kisebbségek nemzetközi jogi státuszát kívánom meghatározni. Semmi kétség ugyanis, hogy azok a csoportok, amelyek minden létező szemszögből, vagyis mind az állam, mind pedig az autonóm terület szempontjából kisebbségben vannak, kisebbségnek minősülnek és így jogosultak a nemzetközi jog által

angolul szerepelt a cégnév és más információk, egyenlő nagyságú betűkkel. A reklám egyik sora azonban kizárólag angolul volt feltüntetve mindkét oldalon. A céget a québec-i hatóságok a francia nyelvi karta egyik rendelkezésének megsértésével vádolták, amely szerint kétnyelvű feliratok esetében a francia nyelvű változatnak ki kell emelkedni a környezetéből.

⁵⁴² Communication No. 1220/2003 Sec. 3.2.

⁵⁴³ Uo. Sec. 7.2.

⁵⁴⁴ Így például az ILO „1989. évi óslakos népekkel kapcsolatos egyezménye”, vagy az ENSZ Közgyűlésének különféle határozatai.

⁵⁴⁵ Constitutional framework for provisional self-government S/RES/1244 (1999) 10 June 1999.

⁵⁴⁶ Így különösen a helyi törökök, romák és más csoportok érdekeit.

⁵⁴⁷ Lásd különösen a „Koszovó ideiglenes önkormányzatának alkotmányos keretei” IV. fejezetét.

nyújtott speciális védelemre is. A teljesség igénye nélkül ilyen kisebbségek a dél-tiroli ladinok, a katalóniai arániaiak, a québec-i inuitok, az észak-írországi skótok, a skóciai írek, a szardíniai katalánok etc.

Az egyedüli lehetséges és ezzel kapcsolatban feltehető kérdés a következő. Pontosan ki köteles garantálni az ilyen közösségek kisebbségi jogait? Kizárólag a területi állam? Esetleg az autonóm hatóságok? A nemzetközi közösség? Vagy mindezek együttesen? Állásponthoz szerint az ezzel kapcsolatos felelősség elsősorban a területi állam vállát nyomja. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi felelősség aspektusából nézve az államnak kell garantálnia azt, hogy az autonóm területen kétszeres esetleg többszörös kisebbségi sorban élők kisebbségi jogai érvényesüljenek, és ennek érdekében még az autonóm szervekkel szemben is felléphet a területi állam. Azaz pusztán az abszolút kisebbségben lévők létezése korlátozza az autonóm hatalmat. A területi állam ezzel kapcsolatos felelőssége abban is tetten érhető, hogy a nemzetközi kisebbségi jog egyáltalán nem tartalmaz különös rendelkezéseket erre a helyzetre, vagyis azt a generális szabályok szerint kell megítélni. Mégis egy másik kérdés is feltehető az elmondottakkal összefüggésben. Az állam felelőssége mellett terheli-e egyfajta kiegészítő felelősség a területi autonómiát az ilyen kisebbség érdekeinek védelme tekintetében? A válasz igenlő, mégpedig azért, mert az autonóm hatalom kettős természetű. Egyfelől az állam, másrészt pedig az autonóm területen élők szuverenitásából vezethető le.

Az autonóm terület feladata is kettős, amikor is egyrészt lehetővé kell tennie a területi állam számára, hogy az teljesítse a kisebbségekkel szembeni kötelezettségeit, másrészt pedig neki magának is biztosítania kell e jogok érvényre jutását. Az itt kifejtettek irányadók azokban az esetekben is, amikor egy adott kisebbségi közösség más ismérvek alapján megosztott, vagyis például akkor, amikor egy etnikai kisebbségen belül vallási vagy nyelvi különbség észlelhető. Ezeket a korábban speciális kisebbségi formákként is említett helyzeteket a nemzetközi jog az általános kisebbségvédelmi rendszer keretein belül értelmezi.

4. Az „új” kisebbségek, vagy bevándorlók helyzete az autonóm területeken

Prima facie úgy tűnhet, hogy az autonóm területeken élő bevándorlók jogi helyzetének megállapítása az előző pontban említett csoport státusához hasonlóan könnyű feladat. A „bevándorlási jog” szabályozása ugyanis majdnem kizárólag az államok kompetenciájába tartozik. A dolog természetéből adódóan így az államok dönthetnek arról, hogy elismerik-e ezeket a közösségeket kisebbségeknek vagy sem, ugyanis a hatályos nemzetközi jog hallgatásba burkolózik ezen a területen. Mégis a meglévő nemzetközi kisebbségi jogi rendelkezések bevándorlókra való alkalmazhatósága máig vita tárgyát képezi az irodalomban. Az ezzel kapcsolatos dilemmát jól foglalja össze Asbjørn Eide a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ közgyűlési Nyilatkozatához⁵⁴⁸ fűzött kommentárjában. „A Nyilatkozat alkalmazása során úgy tűnik, hogy a legjobb megközelítés az volna, ha elkerülnénk az abszolút különbségtételt »új«

⁵⁴⁸ 1992 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. GA Res. 47/135.

és »régik« kisebbségek között, kizárva abból az előbbieket és beleértve az utóbbiakat, elismerve ugyanakkor azt, hogy a »régik« kisebbségeknek erősebb jogosultságai vannak, mint az újaknak.⁵⁴⁹ (Kiemelés: T. N.)

5. Az ún. őslakos népek

Az őslakos népeknek (indigenous peoples/peuples indigènes) nevezett csoportok – amelyeket olykor-olykor bennszülött népeknek (aboriginal peoples/peuples aboriginaux),⁵⁵⁰ törzsi népeknek (tribal peoples/peuples tribaux) is neveznek a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok – nagyjából a II. világháborút követően és részben a dekolonizációs folyamatokba ágyazottan kerültek a nemzetközi jog érdeklődési területei közé.⁵⁵¹ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretében 1957-ben fogadták el az őslakos és törzsi népek 107. számú Egyezményét, amelyet azonban csak tizenhét állam erősített meg, de ezek közül tíz ország már felmondta korábbi ratifikációját az elmúlt évtizedekben.⁵⁵² Az egyezményt 1989-ben átfogó revíziónak vetették alá és az ekkor adoptált szerződéshez, az ún. 169. számú Egyezményhez eddig húsz állam csatlakozott.⁵⁵³

Az ILO égisze alatt kidolgozott őslakosügyi rezsimet látszólag kevés állam fogadja el, mégis Anaya szerint például annak jelentős része szokásjogi úton mára kötelezővé vált.⁵⁵⁴ Ezt a vélekedést látszik megerősíteni az is, hogy az ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el az őslakos népek jogairól szóló Nyilatkozatot,⁵⁵⁵ amely bár jogi értelemben nem jelent kötöttséget, mégis – néhány lényegi különbséggel⁵⁵⁶ de – sok elemében összhangban van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Amerikai Államok Szervezete keretében zajló és kapcsolódó jogalkotási folyamattal.

A kisebbségen belüli kisebbségek vonatkozásában az őslakos népek jogait taglaló nemzetközi jogszabályok érdekes eredményre vezetnek. Egyfelől ugyanis azokban az esetekben,⁵⁵⁷ ahol egy bizonyos őslakos csoport az autonóm terület lakosságának többségét képezi, az őslakos jogok a meglévő nemzetközi kisebbségi jogosultságok mellé egyfajta kiegészítő védelmet nyújtanak, és elvileg erősebbé teszik a szóban forgó közösség államon

⁵⁴⁹ Eide, Asbjørn: Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Section 1.

⁵⁵⁰ Az ezzel kapcsolatos magyar elnevezések megtévesztőek lehetnek, ugyanis inkább az *aboriginal* jelenthetne „őslakost” és az *indigenous/indigène* pedig bennszülöttet. Mivel azonban a magyar nyelvben a „bennszülött” kifejezéshez talán több politikailag inkorrekt képzetársítás kapcsolható, mint az „őslakos” műszóhoz, ezért a továbbiakban a két elnevezést egymással felcserélve használok.

⁵⁵¹ Anaya, S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition Oxford University Press, New York, 2004. 51.

⁵⁵² <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (2013. február 17.)

⁵⁵³ Uo.

⁵⁵⁴ Anaya, S. James (2004): i. m. 70.

⁵⁵⁵ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples GA Res. 61/295. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/drip.html> (2013. február 17.) Szövegének nem hivatalos magyar fordítását lásd a *Pro Minoritate* folyóirat 2009/őszi számában. 119–131.

⁵⁵⁶ Ezekről lásd: Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai. *Pro Minoritate*, 2009/ész. 15.

⁵⁵⁷ Például Nunavut és Grönland esetében.

belüli helyzetét. Másfelől, amennyiben egy őslakos nép vagy népek az autonóm entitás területén is kisebbségi helyzetben vannak, a fentebb a kétszeres kisebbségek kapcsán elmondottak megfelelően irányadók, szintén azzal a kiegészítéssel, hogy a nemzetközi kisebbségi jog mellett az őslakosokra vonatkozó nemzetközi szabályokat is alkalmazni kell. Igaz, még abban az esetben is gondot okozhat ez, ha ahogyan korábban láthattuk, az idevágó joganyag egyébként a nemzetközi szokásjog részévé vált, mivel több állam (így például az Egyesült Államok vagy Kanada) *persistent objector*ként foglalt állást ebben a kérdésben, így az őslakos népek helyzetére vonatkozó nemzetközi joganyag alkalmazása meglehetősen kétséges ezekben az esetekben.

6. *A regionális nemzetközi jogi rezsimek gyakorlata*

A kisebbségi tárgyú nemzetközi jogalkotás súlypontja az univerzális szintről, azaz lényegében az ENSZ-ről bizonyos regionális szervezetekre, így különösen az Európa Tanácsra és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre tevődött át az 1990-es évektől kezdődően, nagymértékben a közép- és kelet európai kommunista rezsimek összeomlásának és az ebben a térségben működő szövetségi államokban emiatt fellépő hatalmi vákuumnak köszönhetően. Annak ellenére, hogy az ENSZ égisze alatt létrejött jogszabályokhoz hasonlóan sem az Európa Tanács, sem pedig az EBESZ jegyezte joganyag nem ismeri el a területi autonómiához való jogot, létezik néhány a tárgyalat problémával összefüggésbe hozható rendelkezés, különösen az ún. nemzetközi soft law terepén. Egy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1990-ben elfogadott ajánlás szerint ugyanis „a kisebbségek jelentik az egyik legfontosabb témakört a közép- és kelet európai országokkal való együttműködésben és a velük történő konzultáció során. Ezeket a problémákat az autoriter uralom évei alatt tagadták és figyelmen kívül hagyták.”⁵⁵⁸ Az iménti hiányosságok okozta problémákat orvosolandó első jelentős lépésként a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája került megalkotásra az Európa Tanács keretein belül 1992-ben, igaz még csak a kisebbségi lét egyetlen – bár kétségkívül igen jelentős – szegmensére, jelesül a nyelvi kérdésre koncentrálva. A Karta *expressis verbis* kizárja hatálya alól a bevándorló közösségek nyelvét: „[a Karta rendelkezései] nem alkalmazandók a bevándorlók nyelveire”.⁵⁵⁹ Ezt a rendelkezést a Kartához csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen magyarázza: „[E]nnek a Kartának nem az a célja, hogy a jelenkori népmozgásokból fakadó problémákat orvosolja, [...]. Így különösen a Karta nem vonatkozik azokra a napjainkban bevándorolt nem-európai csoportokra, amelynek tagjai megszerezték valamelyik európai ország állampolgárságát.”⁵⁶⁰

Ezenkívül a Karta a „fordított kisebbségeket” sem ismeri el „valódi” kisebbségekként, de szabályai minden további nélkül alkalmazhatók a kétszeres vagy többszörös kisebbségekre. Ezzel kapcsolatban a fentebb – az ENSZ dokumentumai kapcsán – elmondottak

⁵⁵⁸ Recommendation 1134 (1990) on the rights of minorities. Section 6–7.

⁵⁵⁹ 1992 European Charter for Regional and Minority Languages Article 1. Section a) Subsection ii.

⁵⁶⁰ Explanatory Report to the 1992 European Charter for Regional and Minority Languages. Section 31.

megfelelően irányadók. Ezzel szemben a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló 1995. évi Keretegyezmény már tartalmaz egy rendelkezést, amely egyfajta megoldást kínálhat a „kétszeres” vagy többszörös” kisebbségek problémáira. „A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből fakadó jogok és szabadságok gyakorlása során minden valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényeket és mások jogait, *különösen a többséghez vagy más nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.*”⁵⁶¹ Az ehhez csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen konkretizálja a kérdést: ebben a vonatkozásban hivatkozás tehető azokra a helyzetekre, amikor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek országos tekintetben kisebbségben vannak, de többséget képeznek az állam egy meghatározott területén.⁵⁶² Világos tehát, hogy az említett cikk a „fordított” és a „többszörös” kisebbségek érdekeit is védeni kívánja anélkül persze, hogy az előbbi kisebbségi csoportként ismerné el. Továbbá a Keretegyezmény kizárólag a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára írja elő a fenti kötelezettséget, vagyis nem a kisebbség mint csoport és pláne nem az autonóm szervek számára. (Kiemelés: T. N.)

Ezt az érvelést támasztják alá – többek között – a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző és biztosító Miniszterek Bizottságához benyújtott több országjelentés és az azokra, a Miniszterek Bizottsága segédszerveként működő a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által adott vélemények, valamint kommentárok és határozatok. Így az 1999-ben készült első finn országjelentés *expressis verbis* említést tesz kisebbségen belüli kisebbségi léthelyzetekről.⁵⁶³ „[E]lmondható, hogy az Åland tartományban élő finnül beszélő emberek és az inari számik valamint a skolt számik *kisebbségen belüli kisebbségeket* jelentenek. Ålandon körülbelül 1200 finnajakú ember él, amely a teljes lakosság kevesebb, mint 5 százaléka. Továbbá megközelítőleg 6400 számi él Finnországban, akik közül mind az inari, mind pedig a skolt számi nyelvet 200–200 ember beszéli.”⁵⁶⁴ (Kiemelés: T. N.)

A finn kormány által benyújtott jelentésre és a fenti problémára a Keretegyezmény 3. cikkéhez kapcsolódva a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásában némiképp meglepő választ adott: „[S]zámításba véve az Åland tartomány által élvezett autonómia szintjét és/vagy az általa gyakorolt hatáskörök természetét a Tanácsadó Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy a finnajakú lakosságnak is *megadható* annak lehetősége, hogy a Keretegyezmény nyújtotta védelemre támaszkodjon azokban az esetekben, amelyek Åland tartomány hatáskörébe tartoznak.”⁵⁶⁵ (Kiemelés: T. N.)

A fenti megállapításból logikusan az (is) következhetne, hogy az Európa Tanács – egy tanácsadó testülete útján megfogalmazott – álláspontja szerint a „fordított” kisebbségek a Keretegyezmény szerinti nemzeti kisebbségeknek számítanak, azonban érdekes módon éppen Finnország, feltehetően némi ålandi közrehatásra, nem értett egyet ezzel a megkö-

⁵⁶¹ 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Article 20.

⁵⁶² Explanatory Report to the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 89.

⁵⁶³ „Minority in minority situations”.

⁵⁶⁴ Lásd az ACFC/SR(1999)003 jelzetű dokumentumot: Report submitted by Finland pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 6.

⁵⁶⁵ Lásd az ACFC/INF/OP/1(2001)002 jelzetű dokumentumot: Opinion on Finland, adopted on 22 september 2000.

zelítéssel. Az iménti állásfoglalásra tett finn válaszban ugyanis a területi állam megállapította: „[Ú]gy tűnik, hogy a Tanácsadó Bizottság ajánlásai azon gondolaton alapulnak, hogy a Keretegyezményt legalábbis részben olyan kisebbségekre is lehetne alkalmazni, amelyeket az állam kezdeti jelentése nem tekintett nemzeti kisebbségnek. Mindamellet az Åland tartomány területén élő finnajkúak a többségi lakosság részét alkotják, ha a teljes országról beszélünk.”⁵⁶⁶

Talán ennek is köszönhetően a következő finn országjelentésben – amely bár valamelyest visszautalt az első jelentés vonatkozó pontjaira – már nem feszegette a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését a területi állam. Ennek ellenére a Tanácsadó Bizottság úgy gondolta, hogy van ez annyira fontos ügy, hogy legalább említés szintjén foglalkozni kell vele, és a második országjelentésre adott állásfoglalásában így fogalmazott: „[A] központi és az ålandi hatóságok fokozott párbeszédet kell, hogy folytassanak egymással a Keretegyezménynek az Åland tartományban élő finnül beszélő lakosságra való alkalmazhatóságáról addig a mértékig, amíg az érintettek az ilyen párbeszédre érdeklődést mutatnak.”⁵⁶⁷

Az Európa Tanács puha jogi dokumentumai az előzőeknél részletesebben szabályozzák ezt a kérdést. Így például a Parlamenti Közgyűlés 1201. számú ajánlása *expressis verbis* elismeri azok jogait, akik ugyan az állam szempontjából a többséghez tartoznak, de kisebbségi pozícióban élnek az ország egy meghatározott régiójában: „[A]z ebben a Jegyzőkönyvben felsorolt jogok és szabadságok gyakorlása teljes mértékben alkalmazandók azokra a személyekre, akik az állam egészében többségben vannak, de annak egy vagy több régiójában kisebbséget alkotnak.”⁵⁶⁸

Igaz – ahogyan már korábban említettem – az „Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt a nemzeti kisebbségek jogairól szóló Jegyzőkönyv” hangzatos címet viselő 1201. számú ajánlásból nem lett kötelező erővel rendelkező jogi dokumentum, nagymértékben amiatt is, mert elismerte a kisebbségek autonómiához való jogát: „[A]zokban a régiókban, amelyekben többségben vannak, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre vagy, hogy speciális státuszuk legyen, a különleges történelmi és területi helyzetnek megfelelően, és az állam belső jogával összhangban.”⁵⁶⁹

A Föderalizmus, Regionalizmus, Helyi Autonómia és Kisebbségek Konferenciájának 1996. évi Záró Nyilatkozatát⁵⁷⁰ követően két évvel az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadott egy határozatot⁵⁷¹ és egy ajánlást⁵⁷² a területi auto-

⁵⁶⁶ Lásd a GVT/COM/INF/OP/I(2001)002 jelzetű dokumentumot: Comments of the Government of Finland on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Finland. Section 1.

⁵⁶⁷ Lásd az ACFC/OP/II(2006)003. jelzetű dokumentumot. Second Opinion on Finland adopted on 2 March 2006. Section 29.

⁵⁶⁸ Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights. Article 13.

⁵⁶⁹ Uo. Article 11.

⁵⁷⁰ Final Declaration of the Conference of Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities. Cividade del Friuli (Italy), 24-26 October 1996.

⁵⁷¹ Resolution 65 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

⁵⁷² Recommendation 43 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

nómiáról és nemzeti kisebbségekről, amelyekben a Kongresszus javaslatokat fogalmazott meg az államok számára a kisebbségi területi autonómiákkal kapcsolatban. Az ajánlások címzettjeit két csoportba sorolhatjuk, idetartoznak egyrészt azok az országok, ahol már működik autonóm területi entitás, de azok is, ahol ugyan még nem, de a közeljövőben ki szeretnék alakítani valamely kisebbségi közösség életének autonóm kereteit. A most tárgyalt témakör vonatkozásában az ajánlásnak és határozatnak csak annyiban van relevanciája, amennyiben kizárja hatálya alól a bevándorló csoportokat, deklarálva: a „nemzeti kisebbségek [...] alatt Európa történeti kisebbségei értendők”.⁵⁷³

A területi autonómia és az ahhoz való jog elismerése felé tett eddigi legfontosabb lépés egy 2003-ban elfogadott – ám jogi kötelező erővel nem rendelkező – Parlamenti Közgyűlési határozat volt.⁵⁷⁴ A határozat a már többször citált Gross-jelentésen alapul. Tárgyunk szempontjából komoly jelentősége van a jelentéstevő megállapításainak, aki szerint: „[A] sikeres autonómia egy államon belül a többség és kisebbségek, de a kisebbségek egymás közötti kiegyensúlyozott viszonyának is függvénye. Az autonóm jogállásnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalmának elveit.”⁵⁷⁵ Megállapítja továbbá: „Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy megvédjék a „kisebbségen belüli kisebbségeket”, és biztosítsák, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék veszélyeztetve magukat az autonóm entításra ruházott hatáskörök által. Ezekben az autonóm entításokban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt szintén alkalmazni kell, a kisebbségen belüli kisebbségek javára.”⁵⁷⁶ Az idézett megállapítást a határozat majdnem szó szerint átvette, és az csak egy az államok szuverenitására és területére vonatkozó és a lényegét nem érintő fordulattal egészült ki: „[Az autonóm státusznak] az államok szuverenitásán és területi integritásán kell alapulnia.”⁵⁷⁷

A határozathoz és javaslatrövidítésekhez csatolt Értelmező Jegyzékben Gross a következőképpen indokolta az imént idézettek: „[A]z emberi jogok ügye rendkívül fontos szerepet játszik az autonóm entítások rendszerében. [...] Autonóm entitás létesítések az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalmának elveit tiszteletben kell tartani. Az autonómia köteles biztosítani a régióban élő többségtől különböző etnikai csoportok, és úgyszintén az államban többséget jelentő csoport tagjainak jogait, [...] fontos, hogy *különleges lépéseket tegyenek a „kisebbségen belüli kisebbség” védelme érdekében* vagyis, hogy a többségi lakosság tagjai vagy más kisebbségek ne érezzék magukat fenyegetve az autonóm entitás intézkedései által. Ez egy kulcsfontosságú aspektus [...]”.⁵⁷⁸ (Kiemelés: T. N.)

⁵⁷³ Lásd a hivatkozott dokumentum preambulumát.

⁵⁷⁴ Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe.

⁵⁷⁵ Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross. Sec. 17.

⁵⁷⁶ Uo. Sec. 20.

⁵⁷⁷ Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. Para. 17.

⁵⁷⁸ Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross. Sec. 192.

A jelentést valamint a határozatot és az ajánlást az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagjai többségével elfogadta, igaz mindenféle kötelező erőt jelentő következmény nélkül, ami az alábbi kérdést veti fel. Lehetséges, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek” védelmének kötelezettsége az autonóm entitások vonatkozásában a nemzetközi jog részévé vált pusztán szokásjogi úton?

Mielőtt válaszolnék a kérdésre, néhány nemzetközi dokumentumot meg kell még vizsgálnom. A Közép-Európai Kezdeményezés,⁵⁷⁹ amely a Magyarország, Ausztria, Olaszország és Jugoszlávia által 1989-ben életre hívott Quadragonálénak (később a kooperáció bővülése miatt Pentagonálé, majd Hexagonálé) nevezett együttműködés jogutódja, 1994-ben dolgozta ki a kisebbségi jogok védelméről szóló okmányát (Okmány). Annak ellenére, hogy az Okmány nem minősül nemzetközi szerződésnek, annak tartalmát az érintett államok egy jelentős része⁵⁸⁰ indirekt módon, egymás közötti kétoldalú nemzetközi szerződések kötésének sorozatával kötelezettséggként vállalta. A dokumentum egyik cikke tartalmaz néhány, a témám szempontjából relevanciával bíró rendelkezést, ezért érdemes azt ehelyütt is idézni: „[M]inden olyan területen, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozók a népesség többségét képviselik, az államok megteszik a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy azok, akik nem tartoznak ehhez a kisebbséghez, ne szenvedjenek semmiféle hátrányt, ideértve azokat a lépéseket, amelyek a jelen Okmány által előre látott védelmi intézkedések alkalmazásából keletkezhetnek.”⁵⁸¹

Ez a cikk minden kétséget kizáróan a „kisebbségen belüli kisebbségek” problematikájára vonatkozik anélkül azonban, hogy a kisebbség kifejezést a „többszörös” és a „fordított” kisebbségekre, pontosabban az azokhoz tartozó személyekre alkalmazná. Ezenkívül a diszkrimináció tilalmának elve tiszteletben tartásának fontosságáról beszél kisebbségi jogok említése helyett. Vagyis ebből az következik, hogy az Okmány jóllehet foglalkozik a kisebbségen belüli kisebbségek helyzetével, azokat mégsem tarja a dokumentumban használt definíció szerinti kisebbségeknek.⁵⁸²

Végül meg kell vizsgálni az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet égisze alatt kidolgozott vonatkozó dokumentumokat. Az EBESZ szövegei, egészen az 1975. évi Helsink-i Záróaktával⁵⁸³ kezdve, elismerik a kisebbségek jogait és érdekeit. A még az EBESZ jogelődje, nevezetesen az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1990-ben Koppenhágában az ún. Emberi Dimenziós folyamat keretében tartott konferencián elfogadott dokumentuma *expressis verbis* elismeri a kisebbségek kollektív jogait, ideértve az autonóm megoldások létesítését is.⁵⁸⁴ Az EBESZ és az EBEÉ vonatko-

⁵⁷⁹ A Közép-európai Kezdeményezésnek nevezett egyeztető fórumnak jelenleg 18 résztvevője van, akik közül mindenki tagja az Európa Tanácsnak, és az államok fele az Európai Uniónak is.

⁵⁸⁰ Ilyen állam például Magyarország, Olaszország, Szlovénia és Horvátország.

⁵⁸¹ 1994 CEI Instrument for the Protection of Minority Rights. Article 25.

⁵⁸² Lásd az Okmány 1. cikkét: „Ezen okmány alkalmazásában a nemzeti kisebbség kifejezés olyan csoportot jelent, amely számbelileg kisebb, mint az állam fennmaradó lakossága, tagjai ennek az államnak állampolgárai, etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőikben különböznek a lakosság többi részétől, és kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése a céljuk.”

⁵⁸³ Lásd a Záróakta VII. Fejezetét: Az emberi jogok és alapvető szabadságok, ideértve a meggyőződés, lelkiismeret, vallás és hitbéli szabadságot, tiszteletben tartása.

⁵⁸⁴ Lásd különösen a dokumentum 4. fejezetét.

zó dokumentumainak egyetlen szépséghibája azonban az, hogy azok nem rendelkeznek kötelező erővel. Csakúgy, mint az EBESZ Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosának 1999. évi Lundi ajánlásai a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről, amelyet a téma szakértői, elsősorban kutatók és az akadémiai szféra jeles képviselő készítettek. A Lundi ajánlások egyik bekezdése foglalkozik a „kisebbségen belüli kisebbségek” ügyével: „[A] helyi, regionális és autonóm hatóságok tiszteletben kell, hogy tartsák és biztosítani kötelesek *valamennyi személy emberi jogait, ideértve a joghatóságuk területén élő minden kisebbség jogait.*”⁵⁸⁵ (Kiemelés: T. N.)

Az idézett cikk kétségtől a kisebbségen belüli kisebbségek helyzetére vonatkozik, azonban a kisebbség kifejezés alkalmazási köre nem világos. Jóllehet annyi bizonyos, hogy a „többszörös” kisebbségek a fenti rendelkezés hatálya alá tartoznak, de mi a helyzet a „fordított” kisebbségekkel? A megoldást feltehetően a „valamennyi”⁵⁸⁶ kifejezés jelentheti, általános értelmezhetősége miatt. Véleményem szerint ezért az ajánlások citált fordulata vonatkoztatható mind a „fordított”, mind pedig a „többszörös” kisebbségekre. Az egyedüli kivételt az „új kisebbségek” vagyis a bevándorlók jelentik, mivel a szöveg „nemzeti kisebbségekre” utal, és ez a terminus technicus kizárólag a „régii vagy történeti kisebbségekre” vonatkoztatható. Ahogyan korábban már utaltam rá, a kérdés a következő. Lehetséges-e, hogy a hatályos nemzetközi jog „valódi” kisebbségekként tartsa számon a „fordított” kisebbségeket a szokásjogi jogfejlődés folyamánként? A válasz egyértelműen nemleges. Amint az jól ismert, a nemzetközi szokásjogi szabály képződésének két konstitutív feltétele van, mégpedig a nemzetközi jog alanyainak általános gyakorlata (*diuturnitas*), amelyre ráadásul ugyanazok a jogalanyok mint érvényes és hatályos jogra kell, hogy tekintsenek (*opinio iuris*).

Különböző okok miatt a nemzetközi jog alanyai, témám természetéből adódóan elsősorban az államok, a „fordított” kisebbségeket nem kezelik „valódi” kisebbségekként államközi kapcsolataikban. Általános gyakorlat hiányában pedig az *opinio iuris* meglétének vizsgálata is okafogyottá válik. Ezt az álláspontot erősítette meg az Európai Emberi Jogi Bíróság „a belgiumi oktatásban való nyelvhasználatra vonatkozó törvények bizonyos aspektusairól” szóló ügyekben (a továbbiakban mint „belgiumi nyelvi ügyek” is).⁵⁸⁷ A szóban forgó hat különböző, ám egymáshoz nagyon hasonló ügy tárgya a belgiumi egynyelvű Flandria régió oktatási rendszerének állítólagos diszkriminatív jellege volt. Belgiumban jelenleg négy nyelvi régió van, amelyek közül három egynyelvű (holland, francia és német), míg Brüsszel kétnyelvű. A konkrét esetekben flandriai franciaajkú diákok nyelvi jogairól volt szó. A Bíróság álláspontja szerint: „a régió állítólagos diszkriminatív egynyelvűsége nem akadályozza meg a francia nyelvű oktatást kívánó franciaajkú szülőket abban,

⁵⁸⁵ 1999 Lund Recommendations of the OSCE High Commissioner National Minorities on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. Sec. 21.

⁵⁸⁶ Az angol szövegben „any”, a francia szövegben „toute”, a németben „aller”. Az EBESZ oldalán található magyar nyelvű változat a „bármely” kifejezést használja, feltehetően az angol verzió hatására.

⁵⁸⁷ Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64).

hogy gyermekeiknek azt biztosítsák, akár államilag nem támogatott magániskolákban, vagy pedig a francia egynyelvű, illetve a brüsszeli régiókban.”⁵⁸⁸

Igaz, első ránézésre a belgiumi vallonok nem jelentenek a kérdés szempontjából igazán jó példát, ugyanis bár a flamandokkal összehasonlítva és számarányukat tekintve valóban kisebbségben vannak Belgiumban, politikai és jogi szempontból nézve azokkal teljesen egyenlők, így nem kezelhetők kisebbségként. A hard law dokumentumokból, és a különféle nemzetközi fórumok, bíróságok esetjogából az következik, hogy az ún. fordított kisebbségeket a hatályos nemzetközi jog nem tekinti „valódi” kisebbségeknek. Jelenleg ugyanis a többség tagjai – nemzetközi jogi értelemben legalábbis – nem lehetnek kisebbségben még akkor sem, ha olyan területen élnek, ahol egy másik csoport alkotja a többséget és dominálja a közhatalmat. Így az ezzel a megállapítással ellentétes soft law szövegek, ideértve a Gross-jelentés vonatkozó részeit is, pusztán *opinio necessitatis*-ként értékelhetők, vagyis társadalmi, gazdasági vagy politikai igények által indokolt gyakorlatra vonatkozó szándékként.⁵⁸⁹

Természetesen ez azt is jelentheti, hogy a „fordított kisebbségek” a nemzetközi szokásjogi fejlődés eredményeképpen idővel a nemzetközi kisebbségi jog hatálya alá kerülhetnek, köszönhetően az emberi jogok (részben ideértve a kisebbségi jogokat is ebben a vonatkozásban)⁵⁹⁰ természetének, amelyek nem annyira az államközi kapcsolatok következményeképpen, hanem inkább bizonyos országok belső jogi jogfejlődése során kerültek át a nemzetközi jog területére. Ehhez az szükséges, hogy az *opinio necessitatis*-ből jogi meggyőződés, vagyis *opinio iuris* váljék. Az ezt nehezítő legfontosabb akadály egyértelműen a nemzetközi kapcsolatokban az államérdeknek még mindig tapasztalható dominanciája szemben a közösségek és egyének érdekeivel.

Természetesen az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveiből is fakadóan a „fordított kisebbségek” emberi jogait mind az autonóm hatóságoknak, mind pedig az autonóm entitás területén élő többségi lakosságnak tiszteletben kell tartania.⁵⁹¹ Ez azonban egy további kérdést is felvet. Mivel a területi autonómia általában annak ellenére, hogy formálisan a régió teljes lakosságát, valójában gyakran egy meghatározott csoportot preferál a többiekkel szemben és ez szükségképpen valamelyest a háttérbe szorítja azoknak az érdekeit, akik ugyan az autonóm entitás területén élnek, de nem tartoznak a kérdéses csoporthoz.

A „fordított” kisebbségekkel kapcsolatban feltehető kérdés a következő. Milyen mértékig korlátozhatja a területi autonómia a „fordított” kisebbséghez tartozó személyek emberi jogait? Más szóval, mit jelenthetnek az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei ebben az esetben? Ahogyan az jól ismert, a két említett emberi jogi alapelv nem tekinthető abszolútnak, azaz bizonyos esetekben korlátozhatók. Ez a premissza az alábbiak szerint kristályosodott ki a nemzetközi emberi jogi fórumok gyakorlatában: „[A]z egyének közötti eltérő bánásmód csak akkor diszkriminatív, ha objektíven és ésszerűen nem

⁵⁸⁸ Uo. Sec. 13.

⁵⁸⁹ Cassese, Antonio: *International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2001. 120.

⁵⁹⁰ A kisebbségi jogok esetében az államközi gyakorlatnak jóval nagyobb szerepe volt, illetve van, mint más emberi jogok esetében.

⁵⁹¹ Lapidoth, Ruth (1997): i. m. 193.

indokolható, azaz amennyiben nem egy törvényes célt kíván elérni, és ha az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között nem áll fenn arányosan ésszerű kapcsolat.”⁵⁹²

Utalva a jelen munka keretei között alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definícióra, világos, hogy a törvényes cél szükségszerű alkotóeleme annak. A területi autonómia célja ugyanis az adott területen élő többségi csoport identitásának és kultúrájának védelme, megóvása. Ezenkívül a cél mindig törvényes, mivel az autonómia kereteit az érintett ország belső joga minden esetben rögzíti.⁵⁹³

Annak kérdését pedig, hogy a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök arányosak-e vagy sem, esetről-esetre kell eldönteni, ugyanis nem létezik univerzális területi autonómia-modell, ennek okai pedig egyrészt a rendelkezésre álló külső és belső kondíciók eltérő voltában, másrészt a témára vonatkozó nemzetközi normák puha-jogi jellegében keresendők. Magyarul, minden létező területi autonómiamodell különbözik egymástól keletkezési körülményeiben, a jogállását meghatározó ún. autonómia-statútum tartalmát tekintve, az autonóm státust övező garanciákat illetően, a területi állam demokratizmusát és területi berendezkedését figyelembe véve, és az adott autonóm entitás, és az autonómia fejlettségi fokát tekintve.⁵⁹⁴ Ennek köszönhetően a különböző helyzetek egyedi megoldást igényelnek.⁵⁹⁵ Ezenkívül a diszkrimináció tilalma elvének kiterjesztő értelmezése elfogadhatatlan az ilyen esetekben.⁵⁹⁶

7. *Percepció a belső jogban*

A fentebb vázolt problémára vagy inkább jelenségre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás vizsgálatát követően át kell tekinteni annak belső jogi megjelenését is, ideértve természetesen és elsősorban magának az autonóm területnek a belső szabályait. A megoldások tárháza széles: léteznek esetek, amikor az autonóm entitásnak egyetlen hivatalos nyelve van, de figyelemre méltó az is, amikor az autonómia bár egy bizonyos közösség érdekei védelmében jött létre, a rendszerbe már eleve beépítésre kerültek olyan biztosítékok, amelyek – legalább is elvileg – megnehezítik az „autonómiaalkotó” többség érdekeinek kizárólagos képviselését.

⁵⁹² Case of *Darby v. Sweden* (Application No. 11581/85) Judgement of the European Court of Human Rights P. 31. De lásd például: *Collective Dissenting Opinion of judges Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Wiarda and Mast in the 'Belgian Linguistic cases'* etc.

⁵⁹³ Még azokban az esetekben is, ahol az autonómia szokásjogi alapokon fejlődött.

⁵⁹⁴ Tóth Norbert: Az autonóm pártrendszerek. *Politikatudományi szemle*. 2007. 3. szám. 90.

⁵⁹⁵ Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64) 10.

⁵⁹⁶ Uo.

a. A finn példa

Åland lakosságának 89,9 százaléka svéd, míg 5 százaléka finn anyanyelvű.⁵⁹⁷ A finn és svéd nyelvű lakosság – ha nem is nemzetközi jogi értelemben de – öslakosnak tekinthető, a fennmaradó néhány százalékon pedig a különféle országokból Ålandra vándoroltak „osztottnak”. Az ålandi autonómia-megoldás talán legfontosabb, és lényegében egyedülálló eleme a „Szigetekre” vonatkozó nyelvi rendelkezések. A Nemzetek Szövetsége döntésén alapuló szabályozás értelmében az Åland-szigetek hivatalos nyelve kizárólag a svéd.⁵⁹⁸ Ez többek között azt jelenti, hogy néhány megszorítással ugyan, de a közigazgatásban, a finn állammal való mindennapi kapcsolatokban, sőt még a helyi evangélikus egyház ügyeiben is a svéd nyelvet kell használni.⁵⁹⁹

Talán ezeknél is jelentősebb súllyal esik latba az a tény, hogy a helyi oktatásban is a svéd nyelv a főszerep. Az ålandi oktatási rendszerben – amely éppúgy háromszintű, mint a legtöbb államban⁶⁰⁰ – az oktatás nyelve a svéd, amely mellett kötelező tanítani az angolt, és még egy idegen nyelvet. Ez azt jelenti, hogy a területi állam másik hivatalos nyelvét, a finnt nem kötelező elsajátítani az ålandi iskolákban, és ebből kifolyólag a helyiek egy jelentős része egyáltalán nem is tud finnül!⁶⁰¹ Az ålandiak anyanyelvükhöz való ragaszkodásának a Finnország egyéb vidékein élő svédajkúak számára is volt pozitív hozadéka. A vonatkozó szakirodalom szerint ugyanis nagymértékben hozzájárult a svéd nyelv – amely a finn mellett az ország másik ún. nemzeti nyelve⁶⁰² – presztízsének jelentős növekedéséhez.⁶⁰³

Nyelvi szempontból is sajátos problémát jelent a lakosság 5 százalékát kitevő ålandi finnek, vagyis a kisebbségen belüli kisebbség helyzete. A kutatók egy része szerint ilyen esetekre alkalmazni lehet, sőt kell, a nemzetközi jog kisebbségeket védő rendelkezéseit.⁶⁰⁴

⁵⁹⁷ Lásd Åland i siffror 2011. ÅSUB. Mariehamn, 2011. 4. <http://www.asub.ax/files/alsiff11sv.pdf> (2013. január 18.)

⁵⁹⁸ Johansson, Lars-Ingmar: Åland's Autonomy. It's Background and Current Status. In: Susanne Eriksson – Lars Ingmar Johansson – Barbro Sundbäck (eds.): *Islands of Peace. Åland's autonomy, demilitarization and neutralization.* The Åland Islands Peace Institute, 2006. 64.

⁵⁹⁹ 1991-ben a finn Lutheránus Egyház úgy döntött, hogy egy finn nyelvű egyházközséget is létrehoz Ålandon, de a helyi svédek heves ellenállása miatt ezt mindezidáig nem sikerült megvalósítani. Tóth Norbert (2005): i. m. 188.

⁶⁰⁰ Ålandon az alap- és középfokú oktatás mellett a felsőoktatást az 1997-ben alapított Ålandi Főiskola (Högskola på Åland) képviseli. Az intézményben hét (villamos mérnöki, közgazdász, idegenforgalmi- és szálloda, informatika, gépészmérnöki, tengerészeti, valamint diplomás ápoló) szakon lehet baccalaureus diplomát szerezni.

⁶⁰¹ Hannikainen, Lauri: Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law. *Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs.* No. 5. Helsinki, 1992. 15.

⁶⁰² A „nemzeti nyelv” terminus gyakorlatilag valamivel szűkebb körű nyelvhasználatot jelent, mint a „hivatalos nyelv”. Természetesen mindkét nemzeti nyelv használható az állami intézményekkel való kapcsolatokban, de emellett a finn nyelvtörvény (a 2003. évi 423. sz. törvény) nyelvi körzetekbe sorolja az államot (melyek alapegységei a municípiumok), és ennek alapján a kormány tízévente határozza meg (népszámlálási adatok alapján) az egy- illetve kétnyelvű körzeteket. Ennek alapján automatikusan kétnyelvűnek minősül az a körzet, ahol a svéd-, illetve finnajkú kisebbség aránya eléri a nyolc százalékot, vagy ennek hiányában a 3000 főt. Azonban egy korábbi kétnyelvű körzet csak abban az esetben sorolható át az egynyelvű kategóriába, ha az érintett kisebbség számáránya hat százalékkal alá csökken, de még ebben az esetben is fennmaradhat a kétnyelvűség, ha azt az illetékes önkormányzat kéri a kormánytól.

⁶⁰³ Johansson, Lars-Ingmar (2006): i. m. 66.

⁶⁰⁴ Hannikainen, Lauri (1992): i. m. 22.

Az ålandi finnek azonban vagy nem érzik magukat kisebbségnek, vagy egyesek szerint „beletörődtek sorsukba”,⁶⁰⁵ amit az is bizonyíthat, hogy jóllehet létrehozták saját érdekvédelmi szervezetüket, az Ahveniset⁶⁰⁶ nevű egyesületet, ahhoz azonban csak nagyon kevesen csatlakoztak a helyi finn populációból.⁶⁰⁷ Az ålandi nyelvkérdés érdekes fejezete volt a helyi „Nya Åland”⁶⁰⁸ című napilap kísérlete a nyelvi keretek tágítására. Történt ugyanis, hogy az említett újság 1985-ben egy rövid reklámot közölt hasábjain, csakhogy az addigi helyi szokással szakítva, finn nyelven. A hirdetés tulajdonképpen közérdekű volt, ugyanis négy sorban közölte a „Szigetek” finn nyelvű lakosságával, hogy mikor és hol vehetnek részt anyanyelvű istentiszteleten.

Annak ellenére, hogy mind a svéd, mind pedig a finn nyelvű populáció evangélikus vallású Ålandon, az írás heves vitákat, mi több indulatokat váltott ki a „Szigeteken”. A helyi többséget alkotó svéd nyelvű ålandiak komoly kritikával illették a Nya Ålandot, amellyel szemben a hírlap főszerkesztője azzal védekezett, hogy kizárólag vallási tárgyú hirdetéseket hajlandó megjelentetni az újságban finn nyelven, profitorientált szervezetekét például nem. Sokak véleménye szerint ugyanakkor nem is annyira a finn nyelv ilyenét használátának ténye, hanem inkább az dühítette fel az ålandi svédeket, hogy a pársoros hirdetést megrendelő egyházközség a parókia nevét finnül adta meg. Tény ugyanakkor, hogy az említett incidens óta a Nya Åland tartózkodik a finn nyelvű tartalmak közlésétől.⁶⁰⁹

Tévedés lenne azonban azt hinni, hogy a nyelvkérdés csak a svédajkúak oldalán generált vitákat Ålandon, mivel a svéd nyelvű, elektronikus médiumok ålandi indulása körül még a fentieknél is több bonyodalom akadt. A múlt század hatvanas éveiben az ålandiak szerették volna követni a svédországi televízióadók műsorait is, és ennek érdekében egy vételi tornyot akartak építeni a „Szigeteken”. A finn Kommunikációügyi Minisztérium azonban technikai nehézségekre hivatkozva elutasította kérelmüket. Teljesen nyilvánvaló volt, hogy ezek a „nehézségek” a valóságban nem léteztek, és ezt bizonyítandó, 1964-ben egy helyi üzletember illegális tv-átjátszót építtetett, amelyet azonban a rendőrség az imént említett minisztérium utasítására lerombolt. Az ügy Skandinávia szerte nagy visszhangot váltott ki, olyannyira, hogy az egyébként ålandi ügyekben a II. világháború után meglehetősen tartózkodó anyaország is megszólalt. Stockholm nem értette, hogy miért okoz ekkora problémát a svédországi tv-adások Åland területére való sugárzása és azok vétele, az Északi Tanács pedig méltányos rendezésre szólította fel Helsinkit. A finn kormány azonban még mindig vitatta a svéd nyelvű adók ålandi létjogosultságát, és ehelyett maga akart átjátszó-tornyot építeni a „Szigeteken”, igaz ezzel csak finnországi, és persze finn-nyelvű

⁶⁰⁵ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy az autonóm rezsim számos ponton korlátozza a helyi finnek emberi jogait. Így például az ålandi finneknek nincs lehetőségük arra, hogy anyanyelvükön tanuljanak (Myntti, Kristian – Nuolijärvi, Pirkko: The Case of Finland In: Åkermark, Spiliopoulou Sia (ed.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea*. The Åland Islands Peace Institute, 2006. 189.) és finn nyelvű istentiszteleten is csupán évente 3-4 alkalommal vehetnek részt (Hannikainen, Lauri (1992): i. m. 61.).

⁶⁰⁶ A. m. „ålandi finnek”. Kuczynski, Anna-Liisa: Immigrants in their „own” country. Finns encountering Swedishness in Åland. 6. http://www.inter-disciplinary.net/wp-content/uploads/2009/06/immigrants_in_their_own_country.pdf (2013. február 18.)

⁶⁰⁷ Hannikainen, Lauri (1992): i. m. 24–25.

⁶⁰⁸ A. m. „Új Åland”.

⁶⁰⁹ Hannikainen, Lauri (1992): i. m. 60–61.

adások vételét akarta lehetővé tenni. Ekkor Svédország úgy döntött, hogy maga is épít egy tornyot, nem messze az ålandi partoktól, de svéd területen. A két ország között imígyen kifejlődő „tv-torony-háború” lezárásaképpen a svéd és finn döntéshozók 1970-ben úgy határoztak, hogy minden nap este hét óráig Finnországból sugárzott és finn nyelvű adásokat, azt követően pedig a svédországi adók műsorait nézhetik az ålandiak. Természetesen ez a „megoldás” nem aratott osztatlan tetszést Mariehamnban, és az igazat megvallva, az autonómia immanens elveinek sem felelt meg az érintettek feje fölött meghozott döntés. Ez utóbbit is észelve a legújabb, és sorrendben harmadik autonómiatörvény a rádiózással és televíziózással kapcsolatos ügyeket az autonóm jogkörök közé sorolta, és ezzel megnyugtatóan rendezte a fennmaradt vitás kérdéseket.⁶¹⁰

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló 1995. évi Keretegyezmény végrehajtását és ellenőrzését célzó országjelentésre adott Tanácsadó Bizottsági állásfoglalás szavá tette a finn nyelvnek az ålandi oktatásban való használatának lehetőségeit. Az ålandi autonómia-statútum, vagyis az „1991. évi 1144. számú Åland önkormányzatáról szóló törvény” 6. fejezete tartalmazza a nyelvi rendelkezéseket. Eszerint a „tartomány egynyelvű svéd.”⁶¹¹ Lehetőség van azonban a finn nyelv használatára, igaz kizárólag bírósági eljárásban illetve más állami hatóságok előtt folytatott egyedi ügyekben,⁶¹² vagyis az autonóm szervek eljárásaiban nem. A részben vagy egészben közfinanszírozású tanítási intézmények oktatási nyelve a svéd, igaz tartományi törvény ettől eltérően is rendelkezhet.⁶¹³ A Bizottság állásfoglalása szerint ellenben: „Mivel jelenleg ilyen törvény nem létezik, nem áll rendelkezésre finn nyelvű oktatási lehetőség a tartományban. [...] Elismerve a tartomány különleges alkotmányos helyzetét, a Tanácsadó Bizottságnak az álláspontja az, hogy hasznos volna vizsgálni, hogy a finn nyelv Åland oktatási rendszerében betöltött státusa mennyiben felel meg a tartomány finn nyelvű lakossága igényeinek.”⁶¹⁴

A Tanácsadó Bizottság észrevételére tett finn válasz egyfelől a nemzetközi jogra hivatkozik, jelesül és pontosabban arra, hogy az Åland-szigetek svéd jellegének megőrzésére vonatkozó kötelezettséget a Nemzetek Szövetségének döntése alapján kötött nemzetközi szerződés írja elő. Ezenkívül a területi állam szerint a finn nyelven való oktatás magánfinanszírozású oktatási intézményekben lehetséges, ezenkívül pedig például az egészségügyi szolgáltatások is igénybe vehetők finn nyelven is, így a finn nyelv korlátozása nem tekinthető diszkriminatívnak.⁶¹⁵ A válasz helytállóságát a Tanácsadó Bizottság tulajdonképpen elismerte, de a második országjelentésre vonatkozó állásfoglalásában megjegyezte, hogy további párbeszédre van szükség azzal kapcsolatosan, hogy hogyan lehetne a svéd nyelv státusának sérelme nélkül alkalmazni a finn nyelvet a köz- és magánoktatásban.⁶¹⁶

⁶¹⁰ Uo. 57–58.

⁶¹¹ Lásd a törvény 36. §-át.

⁶¹² Uo. 37. §.

⁶¹³ Uo. 40. §.

⁶¹⁴ ACFC/INF/OP/I(2001)002. Sec. 46.

⁶¹⁵ GVT/COM/INF/OP/I(2001)002. Sec. 46.

⁶¹⁶ ACFC/OP/II(2006)003. Sec. 142.

Részben a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásainak, részben pedig annak köszönhetően,⁶¹⁷ hogy az Európai Unió két irányelv⁶¹⁸ Ålandra is kiterjedő hatállyal történő átültetését kérte számon Finnországon, a 2005-ös esztendőben új, a tárgyalt témával kapcsolatban relevanciával rendelkező tartományi törvényeket hozott meg az ålandi parlament. A két egymást szervesen kiegészítő jogszabályt egymás után fogadta el a Lagting. „A diszkrimináció Åland tartomány területén való kiküszöböléséről szóló 2005. évi 66. számú tartományi törvény”⁶¹⁹ 1. §-a határozza meg a jogszabály célját, ami az etnikai hovatartozáson, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy nemi hovatartozáson, illetve más hasonló körülményen alapuló diszkrimináció visszaszorítása és kiküszöbölése.

Jól látható tehát, hogy az anyanyelv alapján történő diszkrimináció kimaradt a felsorolásból, igaz annak exemplifikatív jellege, valamint az etnikai hovatartozás említése elvileg lehetővé teheti az idézett rendelkezés teljesülését nyelv alapján történő diszkrimináció esetén. Annál is inkább így van ez, mivel az ålandi svédok a finnországi svédajkúak többségével ellentétben magukat nem nyelvi, hanem etnikai közösségként definiálják. Azaz ålandi kontextusban a helyi finnajkúak is inkább etnikai csoportként értékelhetők. A diszkriminációellenes jogszabályt egészíti ki a „2005. évi 67. számú tartományi törvény a diszkriminációügyi ombudsmanról”.⁶²⁰ Az ombudsman feladata tulajdonképpen az előzőekben említett törvény végrehajtásának biztosítása. Eltérés azonban a más államok kapcsán megszokott gyakorlattól, hogy ebben az esetben nem parlamenti, hanem kormánybiztosról van szó, ugyanis az ombudsmant a kormány nevezi ki.⁶²¹

A diszkriminációellenes jogszabályok megalkotásával és hatályba léptetésével jórészt csak a külső nyomásnak engedő ålandi szervek ezzel párhuzamosan tovább szerették volna erősíteni a svéd nyelv státusát. Miután 2002-ben parlamenti vitát tartottak a svéd nyelv ålandi helyzetéről, a tartományi kormány a következő évben elhatározta, hogy egy fehér könyvet kell készíteni erről a témáról. Az elkészült dokumentum lényegében kimutatta, hogy a svéd nyelv védelmét szolgáló nemzetközi és belső jogi szabályokra a valóság nem igazán reflektál.⁶²² Emiatt az ålandi kormány 2004-ben létrehozott egy politikusokból álló bizottságot továbbá egy szakértőkből álló munkacsoportot, melyek feladata az volt, hogy kidolgozzanak egy a szigetek svéd jellegével összhangban álló hosszú távú nyelvpolitikát.⁶²³ A munka egy javaslattal zárult 2006-ban,⁶²⁴ amely különösen azért tartotta fontosnak a svéd nyelv helyzetének erősítését – elsősorban a finn nyelvvel szemben – mert

⁶¹⁷ Lásd a két jogszabály preambulumát.

⁶¹⁸ A 2000/43/EC és a 2000/78/EC számú irányelvekről volt szó.

⁶¹⁹ Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland.

⁶²⁰ Landskapslag om diskrimineringsombudsmannen.

⁶²¹ Uo. 2. §.

⁶²² Lásd Sanders, Gunilla: Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland. http://www.regeringen.ax/.composer/upload/modules/publikationer/vitbokgunillar_rapporttext.pdf (2013. július 23.)

⁶²³ Landskapsregeringens protokoll K10/04/1/41, 30.9.2004.

⁶²⁴ Insatser för svenska språkets ställning - förslag till språkpolitiskt program för landskapet Åland Problemställningar och åtgärder 25 april 2006. <http://www.ls.aland.fi/.composer/upload/kansli/Sprakpolitisktforlag.pdf> (2013. július 23.)

enélkül az ålandi fiatalok nem tudnak érvényesülni otthon és kivándorolnak Svédországba, ami végső soron – többek között – munkaerő-piaci zavarokhoz is vezethet Ålandon.⁶²⁵

A nyelvvitának is nevezett folyamat egyik újabb állomására került sor 2007-ben, amikor a Lagtingben ismét vita bontakozott ki a finn nyelv helyi szerepéről. Ennek hatására az Ålandi Statisztikai és Elemző Hivatal (ÅSUB)⁶²⁶ több kutatást is végzett az ålandi finn nyelvhasználatról. A kutatók először a helyi munkaerő-piaci viszonyokat vizsgálták⁶²⁷ és úgy találták, hogy az érvényesüléshez komoly finn nyelvtudásra is szükség van Ålandon. A finn nyelv ålandi pozíciójára vonatkozó második jelentés⁶²⁸ visszaigazolta az iménti megállapításokat vagyis, hogy a helyi munkaerőpiacon tulajdonképpen nélkülözhetetlen a finn nyelv ismerete. A statisztikai hivatal elemzői szerint különösen az egészségügyben, a civil szektorban, valamint az állam - autonóm terület közötti kommunikációban szorult vissza a svéd nyelv. A nyelvviata során keletkezett dokumentumok hatására 2008-ban az ålandi kabinet létrehozta a kormányzati szakértő testületként működő Nyelvtanácsot,⁶²⁹ amelynek fő feladata, hogy figyelemmel kísérje a helyi nyelvi helyzet fejlődését a társadalom minden szintjén, továbbá, hogy elősegítse a svéd nyelvi jelleg fennmaradását. Ennek érdekében a Nyelvtanács vizsgálatokat folytathat le és éves szinten jelentést tesz a kormánynak a svéd nyelv helyzetéről.⁶³⁰

A svéd nyelv védelmével kapcsolatos szabályokhoz hasonló jelentőségű, és az ålandi identitás kialakulása valamint a svéd jelleg megőrzése szempontjából kulcsfontosságú a „hembygdsrätt” intézménye, melyet talán „ålandi állampolgársággént” lehetne fordítani.⁶³¹ A regionális „állampolgárság” létrehozását nem írta elő a Nemzetek Szövetsége egyetlen dokumentuma sem, így az lényegét tekintve a finn jogfejlődés terméke. A jogintézmény első alkalommal a sorrendben második autonómia-státútumban jelent meg 1951-ben – bár előképe már az „1922. évi 189. sz. ún. garanciatörvényben” is fellelhető –,⁶³² és az intézményt a harmadik autonómia-státútum nemcsak, hogy megőrizte, de tovább is fejlesztette. A hembygdsrätt alapvetően származékos „állampolgárságot” jelent, mivel sorsa az alapját képező finn állampolgárság lététől függ. Kizárólag finn állampolgárok lehetnek egyúttal ålandi polgárok is, amelyet megszerezni öt év helyben lakás, és megfelelő svéd nyelvtudás⁶³³ árán lehet. A finn állampolgárság megszűnése mellett automatikusan elenyészik a hembygdsrätt akkor is, ha a polgár több mint öt évre elhagyja az Åland-szigeteket.

⁶²⁵ Uo. 26.

⁶²⁶ „Ålands statistik- och utredningsbyrå”.

⁶²⁷ Rapport 2008:1 Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet. <http://www.asub.ax/files/xRapport2008.1.pdf> (2013. július 23.)

⁶²⁸ Rapport 2009:7 Behovet av finska i ålänningarnas vardagsliv. Den svenskspråkiga servicen inom offentlig sektor och handel. <http://www.asub.ax/files/xRapport2009.7.pdf> (2013. július 23.)

⁶²⁹ „Språkråd”.

⁶³⁰ Lásd a Nr. 22. Tillsättande av ett språkråd K10/08/1/21. című dokumentumot.

⁶³¹ A kifejezés szó szerint „hazai jogot”, vagy a „haza jogát” jelenti.

⁶³² Suksi, Markku: *Ålands konstitution*. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 2005. 29.

⁶³³ A „megfelelő nyelvtudást” a következőképpen definiálja egy finn kormányrendelet: „Olyan gyakorlati nyelvtudás, amellyel a kérelmező képes munkát végezni, és mindennapi ügyeit intézni a svédnyelvű Åland-szigeteken” 73/1990 sz. Kormányrendelet 39 §.

A megfelelő svéd nyelvtudás, mint a regionális állampolgársághoz szükséges feltétel csak a harmadik autonómia-státútumba került be, mégpedig ålandi követelésre. Ennek előzményeként szoktak hivatkozni arra a jogesetre, amikor 1979-ben még a második autonómia-státútum kétségkívül homályos rendelkezésére hivatkozva az ålandi kormány megtagadta egy finnajkú polgár hembygdsträtt iránti kérelmét, annak elégtelen svéd nyelvtudására hivatkozva.⁶³⁴ Az ügy a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elé került, és a törvényszék megsemmisítette az autonóm kabinet határozatát, óriási felháborodást váltva ki ezzel Ålandon.⁶³⁵

A regionális állampolgárságnak szimbolikus jelentőségén túl számos gyakorlati előnye is van, így például kizárólag ålandi polgárok szólhatnak bele az autonóm parlament, a Lagting, és a helyi önkormányzatok összetételébe, de a hembygdsträtt számos privilégiumot biztosít a kereskedelem, az adózás és az ingatlanszerzés területén is. A regionális állampolgárság legfőbb célja az, hogy megőrizze Åland etnikai összetételét, és az eltelt évtizedek ékesen bizonyították a jogintézmény hatékonyságát ezen a téren.⁶³⁶

A nyelvi szabályok és a hembygdsträtt mind egyetlen nemzetközi jogi célt vannak hivatva elérni, éspedig az Åland-szigetek svéd jellegének megőrzését, ami ugyebár azt is jelenti, hogy minden más jelleget háttérbe kell szorítani. Érdekesség azonban, hogy a hembygdsträttre vonatkozó szigorú szabályok ellenére a helyi lakosság egyharmada nem Ålandon született.⁶³⁷ Természetesen ålandi szempontból bevándorlónak számítanak azok is, akik Finnország más részeiről vagy éppen Svédországból érkeztek. A Finnországból érkezettek döntő része svédajkú finn, és természetesen az anyaországból jöttek esetében sincs gond a nyelvtudással. A migránsok fennmaradó részének körülbelül a fele más skandináv államból, míg a többiek vagy egyéb EU tagállamból, illetve harmadik országból érkeztek.⁶³⁸

Ålandnak jelenleg nincs hatályos jogszabálya az egyre növekvő méreteket öltő bevándorlás koordinálására. A problémát érzékelve a helyi kormány 2007-ben úgy döntött, hogy egy tanácsadó szervként működő ún. integrációs bizottságot hoz létre, amely megfelelő javaslatokat dolgoz ki a helyzet orvoslására.⁶³⁹ A bizottság gyorsan elkészült jelentésével, amelyben elsősorban és egyebek mellett egy a bevándorlók integrációjára vonatkozó tartományi törvény megalkotására valamint egy átfogó integrációs politika kidolgozására kérte fel az ålandi szerveket.⁶⁴⁰ Ez utóbbi azért is sürgető, mert egy az ålandi ombudsman

⁶³⁴ Az ún. „Oinas-ügyben” az ålandi kormány arra hivatkozott, hogy a megfelelő svéd nyelvtudás olyan súlyos körülmény, amelyet a kormány minden *hembygdsträtt* iránti kérelem elbírálásakor figyelembe vehet. Oinas úr, aki 1972-ben költözött Ålandra, úgy érvelt, hogy ez nem lehet súlyos körülmény, ugyanis az 1951-es autonómia-státútum *expressis verbis* nem tartalmaz ilyen feltételt. A finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság végül az utóbbi argumentációt tette magáévá. (Myntti I. m. (2002) 197)

⁶³⁵ Hannikainen, Lauri (1992): i. m. 55.

⁶³⁶ A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a svédek etnikai aránya mindössze négy százalékkal csökkent 1921-hez képest, amit a helyiek a külső (vagyis nem finnországi) bevándorlás számlájára írnak.

⁶³⁷ Granholm, Petra: Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland. *Rapport från Ålands Fredsinstitut* (Marichamn). No. 2. 2009. 5.

⁶³⁸ State, Bogdan: Immigrant Integration on Åland – an exploratory study. *Report from the Åland Islands Peace Institute* (Marichamn). No. 2. 2007. 6–7.

⁶³⁹ Uo. 13.

⁶⁴⁰ Uo.

felkérésére az ÁSUB által elvégzett felmérés szerint a nem svédajkú álandi lakosok körülbelül fele szenvedett már el valamiféle hátrányt hiányos svéd nyelvtudása miatt.⁶⁴¹

b. A kanadai szabályozás

Az imént tárgyaltakhoz nagyon hasonló a helyzet a kanadai fennhatóság alatt álló Québec-ben, amennyiben itt is a nyelvkérdés okozza a legtöbb problémát a társadalmi kapcsolatokban. A probléma által vetett nemzetközi és nemzeti jogi hullámokat már áttekintettem, ezért most elsősorban a vonatkozó kanadai, illetve québec-i jogszabályokra és joggyakorlatra koncentrálok. Finnországhoz hasonlóan Kanadának is két hivatalos nyelve van, mivel az angol mellett a francia is ilyen státussal rendelkezik. A kétnyelvűség alól azonban itt is akad egy kivétel,⁶⁴² mégpedig a frankofón örökségű Québec, ahol egyedül a francia nyelv számít hivatalosnak. Álandhoz képest eltérést jelent azonban, hogy a Québecben meghatározó két közösség mellett őslakos népek is élnek, akiket – az inuitok és a meszticek kivételével – a kanadai jog a legújabbkori jogfejlődés termékeként „első nemzetekként”⁶⁴³ aposztrofál. Ráadásul a Québec-ben élő inuitok egy része, a provincia északi részén, egyfajta „autonómián belüli autonómiát” élvez.

A québec-i nyelvhasználatra vonatkozó alapvető szabályokat a francia nyelvi karta,⁶⁴⁴ azaz az 1977. évi 101. törvény tartalmazza. Ezenkívül fontos és témánk szempontjából releváns rendelkezések vannak a Karta végrehajtási rendeleteiben,⁶⁴⁵ a kanadai és québec-i emberi jogi tárgyú jogszabályokban és a kanadai alkotmány szerepét betöltő 1867. évi British North America Act-ben⁶⁴⁶ („Brit Észak-Amerika törvény” és/vagy „1867. évi alkotmánytörvény”).

A második világháborút követően a kanadai provinciák közül egyedülként a frankofón többségű Québec-ben erősödött fel a szeparatizmus, és több szecesszionista mozgalom, illetve párt jött létre, komoly sikereket érve el a tartományi választásokon. Az 1960-as években kezdődött és a québec-i társadalmat a függetlenség kérdése mentén megosztó ún. csendes forradalom⁶⁴⁷ miatt az 1970-es évek közepére a kanadai politikai osztályban megérlelődött a döntés arra vonatkozóan, hogy a kanadai alkotmányt és az egyéb sarkalatos jogszabályokat módosítani kell annak érdekében, hogy az ország területi integritása megőrizhető legyen azaz, hogy Québec ne szakadjon el Kanadától.⁶⁴⁸ Ennek érdekében

⁶⁴¹ „Olika behandling i lika situation” Om diskriminering i det åländska samhället. Rapport 2007:7. ÁSUB. Mariehamn. 2007. 23–44.

⁶⁴² Lényegében kivételt jelent még Nunavut is, ahol az inuktitut nyelv is hivatalos státusszal rendelkezik.

⁶⁴³ Vö. „First nations” vagy „Premières nations”.

⁶⁴⁴ Charte de la langue française.

⁶⁴⁵ A rendeleteket lásd: <http://www.canlii.org/en/qc/laws/stat/rsq-c-c-11/latest/rsq-c-c-11.html#enabled> (2013. február 18.)

⁶⁴⁶ A Brit Észak-Amerika törvényt a brit parlament hozta, és módosítása rendkívül bonyolult: módosító javaslatot a kanadai parlament tehet, de módosítani csak a Westminsternak van joga. 1982 óta hivatalosan alkotmánytörvénynek nevezik, de informálisan használatban maradt az eredeti elnevezés is.

⁶⁴⁷ Révolution tranquille vagy quiet revolution.

⁶⁴⁸ Arnopoulos, Sheila-MacLeod – Clift, Dominique: *The English Fact in Quebec*. 2nd Edition. McGill-Queen's University Press, Kingston, 1984. 51–66. A kanadai Legfelsőbb Bíróság a „Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217” ügyben vizsgálta meg a nemzetközi jog, valamint a kanadai jog alapján Québec esetleges

Québec a többi provinciához képest komoly többletjogokat és derogációkat kapott Ottawától.

A jogfejlődés tulajdonképpen a québec-i „Emberi Jogok és Szabadságok Kartájával” indult be 1975-ben,⁶⁴⁹ amely felett a jogforrási hierarchiában kizárólag a kanadai alkotmány áll.⁶⁵⁰ A québec-i Emberi Jogi Karta tiltani rendeli a nyelvi alapon történő diszkriminációt is.⁶⁵¹ A québec-i Emberi Jogi Karta végrehajtására a jogszabályban létrehozta egy Bizottságot⁶⁵² és egy ún. Emberi Jogi Törvényszéket⁶⁵³ is. Az utóbbi határozatai minden québec-i természetes és jogi személyt köteleznek.

Az 1975. évi Kartát hamarosan egy újabb, mégpedig a már fentebb többször hivatkozott 1977. évi 101. számú törvény, azaz a francia nyelvi karta követte. A korábban részletesen ismertetett nemzetközi jogi következmények és a kanadai Legfelsőbb Bíróság jogértelmező tevékenysége miatt sokszor módosított francia nyelvi karta hatályos első paragrafusa szerint „Québec hivatalos nyelve a francia.”⁶⁵⁴ Az idézett törvény preambuluma megpróbálja megindokolni a francia nyelv primátusát, eszerint ugyanis „a többségi frankofón népesség megkülönböztető nyelve, a francia nyelv lehetővé teszi a *québec-i népnek*, hogy kifejezze identitását”. (Kiemelés: T. N.) Vagyis az idézett fordulat szerint a francia nyelv kiemelt helyzete a teljes québec-i lakosság akaratát tükrözi. Azonban már a preambulum említést tesz másféle érdekekről is. Elsőként megállapítja, hogy a québec-i Nemzetgyűlés tiszteletben tartja az angolajkú québeciek intézményeit, és tekintettel van az etnikai kisebbségekre is. Ezt követően az amerikai indiánoknak⁶⁵⁵ és a québec-i inuitoknak⁶⁵⁶ mint az ország első lakosai leszármazottainak jogát ismeri el nyelvük és eredeti kultúrájuk⁶⁵⁷ fenntartására és fejlesztésére vonatkozóan. Érdekesség, hogy az alapvető nyelvi jogokat taglaló fejezet azonban csak a francia nyelven történő kommunikációt tekinti ilyennek, vagyis alapvetőnek.⁶⁵⁸

Álandhoz hasonlóan Québec-ben is létrehozta egy kormányzati szervet – a francia nyelvi karta alapján⁶⁵⁹ – amelynek a francia nyelv védelme a célja, de emellett a francia nyelvi karta végrehajtását is felügyeli. A nyolc tagból álló, valójában kormánybizottságként működő Québec-i Francia Nyelvi Hivatal⁶⁶⁰ (Hivatal) feladata emellett egy nyelvpolitika kidolgozása és végrehajtása, valamint a francia nyelv mindennapi érvényesülésének monitorozása.⁶⁶¹ Tevékenységéről évente beszámol a québec-i kormánynak. A francia

Kanadától való elszakadásának legalitását.

⁶⁴⁹ Lásd Charter of human rights and freedoms. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12_A.HTM (2013. július 23.)

⁶⁵⁰ Sworden; Philip: *An Introduction to Canadian Law*. Emond Montgomery Publications, Ontario, 2006. 39.

⁶⁵¹ Lásd a jogszabály 10. §-át.

⁶⁵² Lásd a jogszabály 57–85. §-ait.

⁶⁵³ Lásd a törvény VI. részét: 100-133. §

⁶⁵⁴ Lásd Charte de la langue française, I §.

⁶⁵⁵ „Amérindiens”.

⁶⁵⁶ „Inuit du Québec”.

⁶⁵⁷ „Culture d’origine”.

⁶⁵⁸ Lásd a törvény 2–6. paragrafusait.

⁶⁵⁹ Uo. 157. §.

⁶⁶⁰ „Office québécois de la langue française”.

⁶⁶¹ Lásd a jogszabály 159–160. §-át.

nyelvi karta végrehajtásához komoly eszköz, mégpedig bírság kiszabásának lehetősége áll a Hivatal rendelkezésére. Ennek alapján, aki a francia nyelvi kartát, vagy az annak alapján kibocsátott rendeleteket megsérti, büncselekményt követ el és pénzbírsággal büntetendő.⁶⁶² Mégis a korábbi és a francia nyelv kizárólagosságát kodifikáló szabályok némiképpen enyhültek az utóbbi két évtizedben. Ez tetten érhető többek között abban is, hogy jóllehet Québec-ben a törvényhozás és az igazságszolgáltatás hivatalos nyelve a francia,⁶⁶³ a helyi jogszabályokat angol nyelvre is lefordítják és az angol nyelvű dokumentumok is felhasználhatók a hivatalos eljárásokban. Igaz bizonyos rendeletek vagy más hasonló természetű jogszabályok tekintetében vita esetén a francia nyelvű szöveg az irányadó.⁶⁶⁴

A korábbi állapothoz képest a jelenleg hatályos karta több rendelkezést is tartalmaz a québec-i anglofón közösség, valamint a helyi őslakos és más csoportok védelme érdekében. Oktatási jogaikkal összefüggésben lehetőség van arra, hogy angol nyelvű iskolaszékek alakuljanak, amelyek működését a Hivatal kérelemre engedélyezheti. Alapesetben a kérelmet olyan önkormányzat terjesztheti elő, amely lakosságának több mint fele angol anyanyelvű.⁶⁶⁵ Ezenkívül Québec elismer egy speciális státuszú intézményt is, az ún. tengeremelléki iskolaszéket, ahol francia, angol, és indián nyelveken folyik oktatás alapvetően az ottani őslakos népesség igényeihez igazítva.⁶⁶⁶

A francia nyelvi karta pontosan meghatározza, hogy kiknek van joga a francia nyelvtől eltérő nyelven való oktatáshoz Québec területén. Ennek alapján az a gyermek tanulhat angol nyelven, akinek legalább az egyik szülője kanadai állampolgár és angol nyelvű általános vagy középiskolai oktatásban részesül illetve részesült, de bizonyítani szükséges azt is, hogy az oktatás nagy része angol nyelven folyt illetve folyik. Ezenkívül az a gyermek is jogosult erre, amelynek bár nem kanadai állampolgárságúak a szülei, de legalább az egyikük Québec területén angol nyelvű oktatásban vett részt a fenti megszorítással. Ezekben az esetekben az érintett gyermek testvéreit is megilleti az angol nyelvű oktatáshoz való jog.⁶⁶⁷

A fenti szabályok esetében azonban kizárólag a közfinanszírozású intézményben eltöltött időt lehet figyelembe venni. Emellett további megszorításokat is el kell, hogy szenvedjenek azok, akik angol iskolába íratják gyermekeiket. Így például egyetlen gyermek sem kaphatja meg a középiskolai végbizonyítványát az oktatási minisztérium rendelete által meghatározott megfelelő francia nyelvtudás nélkül.⁶⁶⁸ Igaz, a québec-i kormány a fenti szigorú rendelkezések alól kivételeket is megállapíthat.⁶⁶⁹

Az anglofónokhoz képest sokkal előnyösebb helyzetben vannak a québec-i indiánok és inuitok. A törvény ugyanis *expressis verbis* elismeri a saját nyelvű oktatáshoz való jogukat,

⁶⁶² A pénzbírság összege természetes személy esetén 250-tól 700 kanadai dollárig, jogi személy esetén 500-tól 1400 kanadai dollárig terjedhet. A visszaesőket ennél súlyosabban ítéli meg a törvény. (205. §)

⁶⁶³ 7. § (1) bekezdés.

⁶⁶⁴ Lásd a törvény 8. paragrafusát.

⁶⁶⁵ Uo. 29.1 §.

⁶⁶⁶ A Québec területén élő őslakosok ugyanis nyelvi szempontból rendkívül megosztottak. A kanadai hivatalos nyelvek közül egy részük csak a franciát más részük viszont kizárólag az angolt beszéli. Emellett természetesen olyan törzsek is vannak, amelyek mindkettőt használják a mindennapi érintkezésben. Végül nagy részük a saját nyelvét is beszéli.

⁶⁶⁷ Lásd a jogszabály 73. §-át.

⁶⁶⁸ Uo. 84. §.

⁶⁶⁹ Uo. 86.1 §.

és a francia nyelvi karta helyett nagyrészt⁶⁷⁰ a krí, inuit és naszkapi őslakosok oktatásáról szóló törvény rendelkezései vonatkoznak rájuk.⁶⁷¹ Ezenkívül az indián rezervátumok sem tartoznak a francia nyelvi karta hatálya alá.⁶⁷² Az őslakosok jogállását a más az egykori Brit Birodalom érdekeltségéhez tartozó területekhez hasonlóan Kanadában is az ún. angol telepes-kolonizáció⁶⁷³ keretében a helyi kormányzat által az érintettekkel kötött megállapodásokkal igyekeztek rendezni. Ezek a megállapodások elsősorban ún. földhasználatra vonatkozó megállapodások⁶⁷⁴ és az őslakosok által hagyományosan használt földterületek tulajdonviszonyait rendezik mégpedig akként, hogy elismerik azok tulajdonjogát a szóban forgó ingatlanok vonatkozásában. Québec – és Kanada – nagyrészt a 20. század elején toltta ki – sokszor erőszakos eszközöket is bevetve – határait északi irányba kanadai szuverenitás alá vonva így olyan területeket, amelyeken akkor még jórészt kizárólag őslakos népek éltek. A *terra nullius* elvére hivatkozva hozták meg a területnagybodást szentesítő és az addig Észak-nyugati Területek néven ismert régióra vonatkozó 1912. évi québec-i határ-kiterjesztési törvényt.⁶⁷⁵

A québec-i őslakos népek egy a köztük, valamint a québec-i és a kanadai kormány között felmerült vitának⁶⁷⁶ köszönhetik státuszuk rendezését. Ennek következményeként a háromoldalú tárgyalások eredményeként írták alá az 1975. évi James Bay-i és Észak-québec-i Megállapodást.⁶⁷⁷ A James Bay-i Megállapodás három kategóriába sorolta a québec-i földeket, melyek közül az első kategória jelenti azokat az ingatlanokat, amelyek az őslakosok kizárólagos tulajdonában vannak. Ezenkívül a Megállapodás létrehozta az őslakosok oktatásáért felelős iskolaszékeket, valamint elismerte azok helyi önkormányzatok létesítésére vonatkozó jogait. Emellett egyfajta regionális önkormányzatként létrehozták a krí indiánokat képviselő Krí Regionális Hatóságot,⁶⁷⁸ valamint az inuitokat képviselő Kativik Regionális Kormányzatot.⁶⁷⁹ A dokumentum szövegét néhány évvel később némileg módosították, amikor a szintén a Krí néphez tartozó Naszkapi törzs is csatlakozott annak szövegéhez az 1978. évi ún. Észak-kelet québec-i megállapodással.⁶⁸⁰

⁶⁷⁰ A francia nyelvi kartában meghatározott kivételekkel.

⁶⁷¹ „Education Act for Cree, Inuit and Naskapi Native Persons of 1988.”

⁶⁷² Lásd a jogszabály 97. §-át.

⁶⁷³ A telepes kolonizáció („settler colonialism”) lényege az volt, hogy a 19. század első harmadától kezdődően a brit Korona fokozatosan bizonyos önkormányzati jogokat transzferált gyarmatai egy részére („telepes demokrácia”), melynek keretében az ottani angolszász fehér telepes lakosság a saját hatáskörében szabályozhatta az őslakosok jogállását. Lásd: Russel, Peter H.: *Recognizing Aboriginal Title. The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism*. University of Toronto Press, Toronto, 2005. 90–104.

⁶⁷⁴ „Land claim agreements”.

⁶⁷⁵ Québec Boundaries Extension Act of 1912.

⁶⁷⁶ A kanadai és a québec-i kormány ki szerette volna aknázni az észak-québec-i vízenergiában rejlő lehetőségeket és több vízi erőművet akart létesíteni az őslakos népek által hagyományosan birtokolt és használt földeken. Az őslakosok végül eredményesen tiltakoztak és a szövetségi valamint a tartományi kormányzatok elfogadták őket tárgyalópartnernek.

⁶⁷⁷ James Bay And Northern Quebec Agreement of 1975. A Megállapodás teljes szövegét lásd: <http://www.gcc.ca/pdf/LEG000000006.pdf> (2013. július 27.)

⁶⁷⁸ „Cree Regional Authority”. Lásd a Megállapodás 11/A fejezetét.

⁶⁷⁹ „Kativik Regional Government”. Lásd a Megállapodás 13. fejezetét.

⁶⁸⁰ „Northeastern Quebec Agreement of 1978”.

Bár az alkotmány ezt nem teszi kötelezővé, a kanadai parlament minden az alaptörvény 35. cikke alapján kötött megállapodást a nemzetközi szerződések ratifikációjához hasonló eljárási rend szerint törvényben erősít meg. Az őslakosokra vonatkozó kanadai jog folyamatosan fejlődik és Québec-et érintően ennek keretében kötöttek megállapodást a nunaviki⁶⁸¹ inuitokkal 2006-ban,⁶⁸² amely megnyitotta az utat egy esetleges Québec-en belüli inuit területi autonómia létesítése előtt. A fenti megállapodások részletszabályait québec-i törvények és rendeletek állapítják meg.

Az ismertetett québec-i jogszabályok egy szövetségi szintű alkotmánymódosítást, vagy inkább kiegészítést tettek szükségessé 1982-ben, amikor sor került a Jogok és Szabadságok Kanadai Kartájának⁶⁸³ vagy más néven az 1982. évi alkotmánytörvény⁶⁸⁴ elfogadására és hatálybaléptetésére. Az alkotmánytörvény – *nomen est omen* – a kanadai alaptörvényként funkcionál 1867. évi Brit Észak-Amerika törvényt egészíti ki és teljes mértékben osztja annak jogi sorsát. A törvény 23. §-a „Kisebbségi oktatási jogok” néven szabályozza az anglofón és a frankofón állampolgárok oktatási jogait. A jogszabály nem következetes, ugyanis míg a korábbi paragrafusokban anglofón és frankofón nyelvi közösségekről beszél,⁶⁸⁵ addig a kisebbségi oktatási jogok kapcsán angol vagy francia nyelvi kisebbségi lakosságról. Ennek értelmében azoknak a kanadai állampolgároknak, akik az elsőként tanult és még értett nyelve miatt abban a provinciában, ahol lakik az angol vagy a francia nyelvi kisebbségi népességhez tartozik, vagy angol vagy francia nyelvű általános iskolai oktatásban vett részt Kanadában, és olyan provinciában lakik, ahol az oktatási nyelve miatt az angol vagy a francia nyelvi kisebbségi közösséghez tartozik joguk van ahhoz, hogy gyermekeik a provinciában azon a nyelven jussanak általános és középiskolai oktatáshoz. Ez a rendelkezés elvileg garantálná a québec-i anglofón közösség oktatási jogait, csakhogy ez a szakasz nincs hatályban Québec-ben. Ellenben az idézett paragrafus 2. és 3. bekezdése igen, szülői jogként lehetővé teszi, hogy a megkezdett angol, avagy francia nyelvű képzést a gyermek ugyanazon a nyelven fejezhesse be Kanada minden provinciájában.⁶⁸⁶

A kanadai alkotmány emberi jogi rendelkezései ezek szerint csak kis mértékben érintik a québec-i hatásköröket csakúgy, mint az 1976. évi kanadai emberi jogi törvénynek nevezett dokumentum,⁶⁸⁷ az őslakosokra vonatkozóan pedig annyit állapít meg, hogy rendelkezései nem érintik a velük korábban kötött szerződések hatályát,⁶⁸⁸ továbbá az alkotmánytörvény 2. része megerősíti az őslakosok létező⁶⁸⁹ és szerződéses jogait.⁶⁹⁰

⁶⁸¹ Nunaviknak nevezik Québec területének északi harmadát, ahol a lakosság 90 százaléka inuit.

⁶⁸² Lásd a „Nunavik Inuit Land Claims Agreement of 2006” című megállapodást.

⁶⁸³ „Canadian Charter of Rights and Freedoms”.

⁶⁸⁴ „Constitution Act of 1982”.

⁶⁸⁵ Lásd a törvény 16.1 §-át.

⁶⁸⁶ Uo. 23. § (2)-(3) bekezdés.

⁶⁸⁷ „Canadian Human Rights Act of 1976”.

⁶⁸⁸ Lásd a 25. §-t.

⁶⁸⁹ Létező jogok alatt a korábbi kanadai törvények által elismert jogokat kell érteni.

⁶⁹⁰ Szerződéses jogok alatt a kanadai kormány és az őslakosok között kötött szerződésekben (land claim agreements) elismert jogokat kell érteni. (35. § (3) bekezdés.)

A kanadai alkotmány meghatározza az őslakos fogalmát, és ebbe a kategóriába kizárólag az indián népek, az inuitok és a meszticek tartoznak.⁶⁹¹ A három csoport között alapvető különbség van abban a tekintetben, hogy kizárólag az indiánokra vonatkozóan létezik, többé-kevésbé egységes kódexszerű szabályozás a kanadai jogban. Igaz, a többször módosított 1876. évi indiánügyi törvényt⁶⁹² rengeteg bíráló érte az elmúlt évszázadban elsősorban elavult terminológiája és kolonialista szemléletmódja miatt. Mindenesre ez a törvény állapítja meg, hogy ki tekinthető indiánnak, illetve, hogy az ide tartozó természetes személyek milyen jogokkal rendelkeznek. Ezenkívül az indiánügyi törvény rendelkezik a rezervátumokról is. A jogszabály végrehajtásáról az indiánügyi és az északi területek fejlesztésének minisztere gondoskodik, aki egyúttal az indiánügyek főfelügyelője is.⁶⁹³ Az indiánügyi törvényt több más ebben a tárgykörben született szövetségi jogszabály egészíti ki.⁶⁹⁴

Az előzőekben részletezett őslakosokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan meglehetősen sok jogszabály foglalkozik az új kisebbségekkel, vagyis a Kanadába érkező migránsok helyzetével. A vonatkozó joganyag közül az „1995. évi egyenlőség a foglalkoztatásban” című törvény bevezeti a „látható kisebbség”⁶⁹⁵ fogalmát, amely alatt az őslakosoktól különböző, nem-fehér bőrű és nem a kaukázusi (europid) rasszhoz tartozó személyeket ért.⁶⁹⁶ Természetesen ez a meghatározás csak részben fedi le a bevándorlók csoportját, mivel például a hagyományos európai társadalmakból érkező személyeket nem vonja a jogszabály hatálya alá. A törvény célja az egyenlőség elvének tiszteletben tartása a munka világában.⁶⁹⁷

A másik fontos szövetségi jogszabály ebben a tekintetben a 2001. évi bevándorlási és menekültvédelmi törvény,⁶⁹⁸ amely a címben jelzett tárgykör ellenére vagy talán éppen ezért megállapítja, hogy (a törvényt) „[ú]gy kell értelmezni és alkalmazni, hogy az elősegítse a kanadai kormánynak, a kanadai francia és angol nyelvi kisebbségi közösségek vitalitásának fokozására vonatkozó kötelességét”⁶⁹⁹ (Kiemelés: T. N.) Azaz a kanadai jog jól láthatóan a „történeti kisebbségi” közösségeket preferálja a bevándorlókkal szemben. Természetesen Québecnek saját bevándorlási politikája van, amelynek legfontosabb elemét a tartósan letelepedni szándékozók francia nyelvtudása jelenti. A québec-i bevándorlási törvény⁷⁰⁰ nem követeli meg az előzetes francia nyelvtudást a bevándorolni szándékozótól (akiket informálisan a franko- és anglofónoktól megkülönböztetve allofónnak⁷⁰¹ ne-

⁶⁹¹ Lásd a jogszabály 35. § (2) bekezdését.

⁶⁹² „Indian Act of 1876”.

⁶⁹³ Lásd a törvény 3. §-át.

⁶⁹⁴ Így például a szintén québec-i jelentőségű, a Szent Lőrinc-folyó néhány szigetén élő indián csapat érdekeit védő 1926. évi Saint Regis Islands Act, vagy az indiánokra is vonatkozó „1995. évi egyenlőség a foglalkoztatásban” című törvény.

⁶⁹⁵ „Visible minority” vagy „minorité visible”.

⁶⁹⁶ Lásd a törvény értelmező rendelkezéseit.

⁶⁹⁷ Lásd a törvény 2. cikkét.

⁶⁹⁸ „Immigration and Refugee Protection Act of 2001”.

⁶⁹⁹ Lásd a törvény 3. § (3) bekezdésének e) pontját.

⁷⁰⁰ Loi sur l’immigration au Québec.

⁷⁰¹ A. m. „más nyelvűek”. <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/QuebecHistory/events/allos.htm> (2013. július 27.).

veznek), de intézményesít egy a migránsok beilleszkedését elősegítő programot, amelynek során a megfelelő francia nyelvtudást mindenkinek meg kell szereznie annak érdekében, hogy „a québec-i társadalom frankofón többségével a harmonikus együttélés biztosítva legyen.”⁷⁰² A québec-i bevándorlási törvény végrehajtását felügyelő bevándorlásügyi és a kulturális közösségek ügyeivel foglalkozó minisztérium adatai szerint a bevándorlók egy igen jelentős része – nem meglepő módon – frankofón országokból érkezik.⁷⁰³

A fentebb részletesen ismertetett Québec után most egy újabb kanadai provincia, mégpedig az 1999-ben a korábbi Észak-nyugati Területekből kihásított autonóm Nunavuttagal foglalkozom. Az 1970-es években kezdődött tárgyalássorozat eredményeként 1993-ban a kanadai kormány és az Észak-nyugati Területeken élő inuitok képviselői⁷⁰⁴ elfogadták a Nunavut Földigény Megállapodást,⁷⁰⁵ amely az eddigi legnagyobb szabású és legátfogóbb ilyen megállapodás Kanada történetében.⁷⁰⁶ A megállapodás alapján hozta meg a kanadai törvényhozás az 1999. évi Nunavut törvényt,⁷⁰⁷ és ez alapította meg az autonóm Nunavut tartományt.

Nunavut lakosságának 85 százaléka inuit, a többiek pedig alapvetően Kanada európai eredetű lakosságához tartoznak.⁷⁰⁸ A kanadai inuitok körülbelül 70 százaléka él Nunavut területén.⁷⁰⁹ A nyelvhasználatot illetően azonban valamivel rosszabbul állnak az inuitok, mivel csak a lakosság 69 százaléka inuktitut anyanyelvű, a népszámlálási adatok szerint ugyanis a terület népességének 26,5 százaléka az angolt, 1,3 százaléka a franciát, 1 százaléka pedig egy másik inuit nyelvet, az innuinaqtun-t vallotta anyanyelvének.⁷¹⁰ Már a „Nunavut törvény” is tartalmaz garanciákat a „fordított kisebbségi” helyzetben lévő nunavuti angol- és franciaajkúak számára. Ennek alapján bár az inuktitut nyelv megőrzése, használata, és népszerűsítése védelmében törvényt hozhat ugyan a nunavuti parlament, az nem befolyásolhatja az angol és francia nyelvek hivatalos státuszát, illetve az azokat beszélők jogait.⁷¹¹ Ezenkívül nunavuti törvények is védik az ott élő „fordított kisebbségek” érdekeit. Időrendben elsőként még az Észak-nyugati Területek parlamentje által elfogadott, de a nunavuti törvényhozás által többször módosított „1995. évi 28. számú az oktatásról szóló törvény” érdemel említést.⁷¹² A jogszabály „Kulturális sokszínűség” címet viselő 3. része

⁷⁰² Lásd a törvény 3.2.5 §-át.

⁷⁰³ A származási ország szerinti TOP10-es lista első helyén ugyan Olaszország van, de a másodikon már Franciaország, a harmadikon Haiti, míg a negyediken Libanon. Az első tizenben van még Vietnám és Marokkó. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/en/choose-quebec/society-values/immigration-pluralism/immigrant-population.html> (2013. július 27.)

⁷⁰⁴ A megállapodást inuit részről a Nunavuti Tunngavik Szövetség nevű szervezet írta alá, amelyet kizárólag a tárgyalások idejére hoztak létre.

⁷⁰⁵ „Nunavut Land Claims Agreement of 1993”. http://www.nucj.ca/library/bar_ads_mat/Nunavut_Land_Claims_Agreement.pdf (2013. július 28.)

⁷⁰⁶ Légaré, André: Canada's Experiment with Aboriginal Self-Determination in Nunavut: From Vision to Illusion. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 336.

⁷⁰⁷ „Nunavut Act of 1999”. <http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/N/N-28.6.pdf> (2013. július 28.)

⁷⁰⁸ Légaré, André (2008): i. m. 339.

⁷⁰⁹ Uo.

⁷¹⁰ <http://www.gov.nu.ca/eia/stats/census.html> (2013. július 28.)

⁷¹¹ Lásd a törvény 23. § (1) bekezdésének n) pontját.

⁷¹² „Education Act of 1995”. <http://canlii.org/nu/laws/sta/1995c.28/20070904/whole.html> (2013. július 28.)

tartalmazza a releváns rendelkezéseket. Eszerint „az oktatás nyelvének valamely hivatalos nyelvnek kell lennie.”⁷¹³

Nunavut hivatalos nyelveiről külön törvény rendelkezik. Az oktatási törvény értelmében azonban egynél több oktatási nyelv is lehet az iskolákban valamint oktatási körzetekben.⁷¹⁴ Az oktatási körzet oktatási nyelvének vagy nyelveinek megállapítására az ún. Körzeti Oktatási Hatóság⁷¹⁵ jogosult. A hatóság akkor választhat egy nyelvet oktatási nyelvnek, ha (a) aziránt jelentős igény mutatkozik a körzetben, vagy (b) jelentős számú olyan pedagógus van a körzetben, aki folyékonyan beszél az adott nyelvet, vagy (c) az adott nyelven jelentős számú és megfelelő oktatási segédanyagok érhetőek el.⁷¹⁶ A francia nyelvű oktatáshoz a már korábban hivatkozott Jogok és Szabadságok Kanadai Kartája értelmében Nunavut területén is joguk van a franciaajkú szülőknek.⁷¹⁷ A helyi hivatalos nyelvek közül az angol nyelvet a törvény kiemeli és megállapítja, hogy amennyiben az oktatás nyelve másik hivatalos nyelv, abban az esetben az angolt kötelezően oktatni kell. Amennyiben angol az oktatás nyelve, úgy legalább még egy nunavuti hivatalos nyelvet kell tanítani az adott körzet iskoláiban.⁷¹⁸

Az oktatási törvény mellett „a 2003. évi 12. számú az emberi jogokról szóló nunavuti törvény”⁷¹⁹ is védi a különféle csoportok, illetve az azokhoz tartozó természetes személyek érdekeit. Az említett törvény 7. §-a ugyanis megtiltja – többek között – az etnikai alapon, születésen, rasszon, és bőrszínen alapuló hátrányos megkülönböztetést,⁷²⁰ igaz a nyelvi alapú diszkrimináció kimaradt a felsorolásból. Ennél is fontosabb viszont a már hivatkozott nunavuti hivatalos nyelvekről szóló törvény. Ebben a vonatkozásban született egy új jogszabály, ugyanis a még az Észak-nyugati Területek parlamentje által elfogadott 2009-ig hatályban lévő, és az angol valamint a francia nyelvet preferáló törvény⁷²¹ helyett a nunavuti parlament 2008-ban elfogadta „a hivatalos nyelvekről szóló 2008. évi 10. számú törvényt.”⁷²² Az inuktitut nyelv presztízskérdést jelent a nunavuti őslakosok számára,⁷²³ ezért is volt különösen fontos, amikor a nyelv megerősítését célzó új jogszabályra a kanadai parlament is áldását adta.⁷²⁴ A „nyelvtörvény” értelmében Nunavutnak három hivatalos nyelve van, mégpedig az inuit, az angol, és a francia nyelv.⁷²⁵ A nyelvtörvénnyel

⁷¹³ Lásd a törvény 70. § (1) bekezdését.

⁷¹⁴ Uo. 70. § (2) bekezdés.

⁷¹⁵ „District Education Authority”.

⁷¹⁶ Lásd a törvény 71. § (4) bekezdésének a)-c) pontjait.

⁷¹⁷ Uo. 72. §.

⁷¹⁸ Uo. 73. §.

⁷¹⁹ „Human Rights Act of 2003”. <http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (2013. július 28.)

⁷²⁰ Lásd a törvény 7. §-át.

⁷²¹ „Official Languages Act of 1988”. <http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (2013. július 28.)

⁷²² „Official Languages Act of 2008”. <http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (2013. július 28.)

⁷²³ Légaré, André (2008): i. m. 356.

⁷²⁴ <http://www.tunngavik.com/2009/06/15/inuit-celebrate-nunavut-official-language-act-obtaining-parliamentary-concurrence/> (2013. július 28.)

⁷²⁵ Lásd a törvény 3. §-át.

egy időben elfogadott „az Inuit nyelv védelméről szóló 2008. évi 17. számú törvény”⁷²⁶ értelmében azonban az „inuit nyelv” valójában két nyelvet, mégpedig az inuitok többsége által beszélt inuktitut, valamint a Nunavutban mindössze 300 fő anyanyelvének számító, az előbbivel közeli kapcsolatban álló inuinnaqtun nyelvet jelenti.⁷²⁷ Ennek alapján Nunavutnak mégsem három, hanem valójában négy hivatalos nyelve van.

A hivatalos nyelvek státuszukat illetően teljesen egyenlők.⁷²⁸ A nyelvtörvény végrehajtásának felügyeletére a nunavuti parlament létrehozta a nyelvügyi biztos intézményét,⁷²⁹ amely komoly eszközökkel rendelkezik hivatala ellátása tekintetében. Az inuit etnikumon belül az inuktitut mellett beszélt inuinnaqtun nyelv kisebbségen belüli kisebbségi nyelvenk számít, amit az új nyelvtörvény és az inuit nyelv védelméről szóló jogszabály egyaránt speciális védelemben részesít. A két jogszabály elő kívánja mozdítani az inuinnaqtun nyelv újjáéledését, és – többek között – ennek érdekében egy nyelvi hatóságot hozott létre a nunavuti parlament.⁷³⁰ Az inuit nyelv védelme azonban csak bizonyos keretek között érvényesülhet, ugyanis az nem érintheti az angol és a francia nyelvek alkotmányos jogait.⁷³¹

c. Az olaszországi autonóm régiók

Az 1947-ben elfogadott és a következő évben hatályba lépett olasz alaptörvény V. címe rendelkezik az ország területi berendezkedéséről. Az alkotmány 116. §-a öt autonóm régiót létesít, nevezetesen Friuli-Venezia Giulia-t, Szardíniát, Szicíliát, Trentino-Alto Adige/Dél-Tirolt, és az Aosta-völgyet. Ezenkívül Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol autonóm régiót két., szintén autonóm provinciára, Trento és Bolzano tartományokra bontja.⁷³² Témánk szempontjából komoly jelentősége van annak, hogy a bevándorlás, továbbá a menekültügy kérdései az állam kizárólagos jogalkotási tárgykörébe tartoznak,⁷³³ vagyis az autonóm régióknak és provinciáknak semmilyen jogszabály-alkotási lehetőségük nincs ezeken a területeken. Az alkotmány értelmében minden autonóm régió saját státútummal rendelkezik.⁷³⁴

Az olasz jog kizárólag nyelvi értelemben beszél kisebbségekről,⁷³⁵ ami alapján az öt autonóm régió közül csak kettőt vizsgálok tüzetesebben, mégpedig Trentino-Alto Adige/Dél-Tirolt, és az Aosta-völgyet. Friuli-Venezia Giulia, valamint Szardínia esetében bár komoly jelentősége van a helyi nyelveknek, azok lakossága kulturális és nyelvi szempontból

⁷²⁶ „Inuit Language Protection Act of 2008”. http://action.attavik.ca/home/justice-gn/attach-en_sourcelaw/e2008snc17.pdf (2013. július 28.)

⁷²⁷ Lásd a törvény 1. § (2) bekezdését.

⁷²⁸ Lásd a nyelvtörvény 3. § (2) bekezdését.

⁷²⁹ Uo. 16. §.

⁷³⁰ Lásd az inuit nyelv védelméről szóló törvény 15. §-át.

⁷³¹ Uo. 2. §.

⁷³² Lásd az alkotmány 116. §-át. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (2013. július 28.)

⁷³³ Uo. 117. § a)-b) pont.

⁷³⁴ Uo. 123. §.

⁷³⁵ Lásd az olasz alkotmány 6. §-át: „Az állam külön rendelkezésekkel védi a nyelvi kisebbségeket”. Továbbá Olaszországnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alapján benyújtott jelentéseit.

is erősen asszimilálódott az olasz populációba. Az olasz terminológia emiatt csak „régii kisebbségekként” említi azok lakosait.⁷³⁶ Szicília kimaradásának oka pedig az, hogy Olaszország nem tekinti önálló nyelvnek a sziciliait, hanem csak az olasz nyelv egyik dialektusának, ezzel szemben a német és a francia (valamint a provanszál) mellett a szardíniait és a friulit igen.⁷³⁷

A „történelmi nyelvi kisebbségek védelme tárgyában született 1999. évi 482. számú törvény” (a továbbiakban olasz kisebbségi törvény) is (történelmi) nyelvi kisebbségekről beszél.⁷³⁸ A „kisebbségen belüli kisebbségek” problematikáját az olasz állam csak a Bolzano/Bozen provinciában élő ladinok és az Aosta-völgyben honos walzerek esetében ismeri el, amelyeket általában összefoglaló néven „kisebbségek által lakott régiókban élő csekélyebb kisebbségi csoportoknak”⁷³⁹ nevez a Keretegyezménnyel összefüggésben benyújtott jelentéseiben.⁷⁴⁰ A Tanácsadó Bizottságnak a jelentésre adott állásfoglalása ennek ellenére azonban a már jól ismert terminust alkalmazza: „továbbá (az állam) jelezte, hogy a ladinok és a walzerek kisebbségen belüli kisebbségeknek⁷⁴¹ számítanak.”⁷⁴²

A walzerek és a ladinok különleges helyzetét és a „többszörös kisebbségi” lét komplexitását is elismerte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egyik kapcsolódó határozata: „[B]izonyos nemzeti kisebbségek, így különösen az albán, a franko-provanszál, a walzer és a ladin kisebbségek további nehézségekkel néznek szembe identitásuk fenntartása és fejlesztése során, mivel hagyományosan jelentősen különböző védelmi intézkedések alatt álló provinciák és/vagy régiók területén telepedtek le. Annak érdekében, hogy ezek a nehézségek orvosolva legyenek, különleges erőfeszítéseket kell tenni, hogy az új jogszabályi keret⁷⁴³ teljes mértékben alkalmazást nyerjen a gyakorlatban és hogy megfelelő védelmi intézkedéseket tegyenek minden szinten.”⁷⁴⁴

Bolzano/Bozen provinciában és a vele szomszédos kétnyelvű községekben a németajkú lakosság nyelvi jogait először a második világháború után Ausztria és Olaszország között 1946-ban kötött megállapodás szavatolta. (Gruber-De Gasperi Megállapodás) Dél-Tirol-

⁷³⁶ Lásd Olaszországnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alapján benyújtott jelentéseit.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Italy_en.pdf és http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Italy_en.pdf (2013. július 28.)

⁷³⁷ Uo.; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Italy_en.pdf (2013. július 28.)

⁷³⁸ Ennek alapján „történelmi nyelvi kisebbségnek” minősül az albán, a katalán, a német, a görög, a szlovén, a horvát, a francia, a franko-provanszál, a friuli, a ladin, az oksztán és a szárd nyelvi közösség. Lásd a törvény 2. §-át: <http://www.camera.it/parlam/leggi/99482l.htm> (2013. július 28.)

⁷³⁹ „Smaller minority groups in regions in which minorities are already established”.

⁷⁴⁰ Lásd az ACFC/SR (1999)007 jelzetű dokumentumot: Report submitted by Italy pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 18. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Italy_en.pdf (2013. július 28.)

⁷⁴¹ „Minority-in-minority”.

⁷⁴² Lásd az ACFC/INF/OP/1(2002)007 jelzetű dokumentumot: Opinion on Italy adopted on 14 september 2001. Section 12. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Italy_en.pdf (2013. július 28.)

⁷⁴³ A határozat hozatalának idején még nem lépett hatályba az olasz kisebbségi törvény.

⁷⁴⁴ Lásd a Miniszterek Bizottságának ResCMN(2002)10. számú határozatát.

ban azonban – főként az olaszajkúak folytatódó betelepülése miatt – a következő évtizedekben a kedélyek forrpontra jutottak és emiatt részben az ENSZ közvetítésével Ausztria és Olaszország egy újabb megállapodást kötött egymással. Az olasz-osztrák kétoldalú szerződés alapján fogadták el Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol autonóm régió valamint Bolzano/Bozen autonóm tartomány ma is hatályban lévő – többször módosított – statútumát, ami több a nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz. Az 1972. évi ún. külön-statútum⁷⁴⁵ értelmében ugyanis: „[A] régióban a jogegyenlőség minden állampolgár tekintetében elismert tekintet nélkül arra, hogy azok melyik nyelvi csoporthoz tartoznak, továbbá az etnikai és kulturális jellemzők védelemben részesülnek.”⁷⁴⁶

Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol régióban az olaszajkúak alkotják a többséget, emiatt ebben a kontextusban nem értelmezhető a kisebbségen belüli kisebbségek kérdése. A szintén autonóm és az előbbi integráns részét képező Bolzano/Bozen provinciában (amit szűk értelemben vett Dél-Tirolként is felfoghatunk) nyelvi szempontból három őshonosnak tekinthető csoport él. Közülük a németajkúak abszolút többségben vannak (69,15%), az olaszajkúak itt kisebbségbe szorultak (26,47%) és a harmadik közösséget a ladinok jelentik (4,37%), akik minden szempontból, vagyis a területi állam és az autonóm terület szempontjából is kisebbségben vannak.⁷⁴⁷

A külön-statútum XI. része szabályozza a német és a ladin nyelv használatának lehetőségeit a régióban. Ennek értelmében a német nyelv egyenlőnek minősül az olasszal, ami az állam hivatalos nyelve.⁷⁴⁸ Azaz ebben az esetben nem arról van szó, hogy egy kisebbségi nyelvet a „fordított kisebbség” nyelve fölé emelnének, hanem csak megpróbálják kiegyenlíteni a többség és a kisebbség nyelvét. Ráadásul regionális törvények esetében, valamint az olyan helyzetekben, amikor a külön-statútum értelmében egy jogszabályt mindkét nyelven meg kell szövegezni az olasz nyelvű szöveg számít hitelesnek. A Bolzano/Bozen autonóm provincia esetében azonban további előjogokat kapott a német nyelv, egyedüli kivételt ez alól a katonai jellegű szervezetek képeznek, esetükben ugyanis kizárólag az olasz nyelv alkalmazandó.⁷⁴⁹

Vagyis Dél-Tirolban a „fordított kisebbség” nem érezheti magát igazán kisebbségben mégis, főként az 1972. évi külön-statútum hatálybalépése óta nőtt az elégedetlenség a helyi olaszajkúak körében. Ennek oka az, hogy a citált jogszabály a különféle községi jogviszonyok betöltése esetén kötelezővé tette a német nyelv megfelelő ismeretét is, és ennek köszönhetően a korábban szinte kizárólag olaszajkúak által betöltött igazgatási jellegű munkakörök esetében az egyébként praktikusán kétnyelvű németajkúak előnyösebb helyzetbe kerültek. Komolyabb konfliktus azonban már csak azért sem alakulhat ki nyelvi síkon, mert a provinciában élő német- és olaszajkú lakosok kivétel nélkül két-, a ladinok pedig háromnyelvűek. Ezenkívül maga az olasz állam sem gondolja, hogy a Bolzano/Bo-

⁷⁴⁵ Pontosabban: 1972. évi alkotmánytörvény Trentino-Dél-Tirol külön-statútumáról. (Verfassungsgesetz über das Sonderstatut für Trentino-Südtirol.) <http://www.provincia.bz.it/presidenza/0101/verletzungen/downloads/Autonomiestatut.pdf> (2013. július 28.)

⁷⁴⁶ Lásd a külön-statútum 2. §-át.

⁷⁴⁷ South Tyrol in figures 2006. http://www.provincia.bz.it/downloads/Siz_2006-eng.pdf (2013. július 28.)

⁷⁴⁸ Lásd a külön-statútum 99. §-át.

⁷⁴⁹ Uo. 100. §.

zen provinciában élő olaszajkúak kisebbségként volnának kezelhetők: „(a Bolzano provinciában élő három nyelvi csoport egyike), az olasz nyelvi csoport azonban nem számít nyelvi kisebbségnek”.⁷⁵⁰

Ahogy fentebb már utaltunk rá, a külön-státútum a provincia harmadik nyelvi közössége, vagyis a ladin nyelvi kisebbség esetében is lehetővé teszi azok nyelvhasználatát az általuk lakott helyhatóságokban a fegyveres erők és a rendőrség kivételével.⁷⁵¹ A ladinokon kívül a külön-státútum még két nyelvi kisebbséget is megemlít egyfelől az egyfajta sajátos német dialektust beszélő cimbereket⁷⁵² és a szintén német eredetű ferzentáliakat.⁷⁵³ A három említett nyelvet beszélő közösség tagjainak Trento provincia területén is joguk van az anyanyelvi oktatáshoz. Trento provincia az imént említett csoportokat „helyi nyelvi kisebbségeknek” tekinti, amelyek esetében a cimber és ferzentáli közösség esetében összefoglalóan germanofón kisebbségről beszél.⁷⁵⁴

A dél-tirolihoz hasonló a helyzet a szintén olasz fennhatóság alatt álló autonóm régióban az Aosta-völgyben. Ez a régió is 1948 óta rendelkezik az autonóm státus kereteit rögzítő külön-státútummal.⁷⁵⁵ A jogszabály VI. címe „Az oktatás nyelve és szervezete” cím alatt tartalmazza a régióra vonatkozó nyelvi rendelkezéseket. Eszerint a „francia és az olasz nyelv egyenrangú az Aosta-völgyben.”⁷⁵⁶ Vagyis valóban olyan a helyzet, mint Dél-Tirolban, azaz a helyi olaszajkú lakosság nem érezheti magát kisebbségi sorban. A harmadik nyelvi közösség, a már említett walzerek⁷⁵⁷ azonban igen, de az ő jogait is szabályozza a külön-státútum: „A Lys-völgy községeiben élő német nyelvű lakosok nyelvi és kulturális hagyományait és jellegzetességeit regionális törvény védi.”⁷⁵⁸ Ezenkívül számukra a német nyelvű oktatást is biztosítja az Aosta-völgy.

A fentieknek megfelelően az „1998. évi 47. számú a lys-völgyi walzer lakosság nyelvi és kulturális hagyományai és jellegzetességeinek védelméről szóló regionális törvény” tartalmazza az erre vonatkozó részletszabályokat.⁷⁵⁹ A törvény létrehoz egy javaslattelevi és konzultatív funkciókkal rendelkező ún. „a walzer nyelv és kultúra védelmét szolgáló állandó

⁷⁵⁰ Lásd a GVT/COM/INF/OP/I(2002)007 jelzetű dokumentumot: Comments of the government of Italy on the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the protection of national minorities in Italy. 2. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_Com_Italy_en.pdf (2013. július 28.)

⁷⁵¹ Lásd a külön-státútum 102. §-át.

⁷⁵² http://www.ethnologue.com/show_language.asp?code=cim (2013. február 18.)

⁷⁵³ Uo.

⁷⁵⁴ Lásd a 2008. évi 6. számú tartományi törvényt a helyi nyelvi kisebbségek védelméről. <http://www.regione.taa.it/bu/2008/S1270801.pdf#Page=5> (2013. július 28.)

⁷⁵⁵ 1948. évi 6. számú alkotmánytörvény az Aosta-völgy külön-státútumáról. http://www.regione.vda.it/amministrazione/autonomia/default_f.asp (2013. július 28.)

⁷⁵⁶ Lásd a külön-státútum 38. §-át.

⁷⁵⁷ A walzerek (tulajdonképpen a. m. „völgylakók”) a Lys-völgyben élő és a svájci német dialektust beszélő csoport. Az Aosta-völgyben megközelítőleg 1000-en élnek.

⁷⁵⁸ Lásd a külön-státútum 40bis §-át.

⁷⁵⁹ Loi régionale n° 47 du 19 août 1998, portant sauvegarde des caractéristiques ainsi que des traditions linguistiques et culturelles des populations walser de la vallée du Lys. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaglio_f.asp?pk_lr=2509 (2013. július 28.)

értekezletet”, továbbá megnevezi a walzer községeket.⁷⁶⁰ Ezeken a településeken a törvény célja szerint fokozatosan meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a helyi érintkezésben a német nyelv használható legyen.⁷⁶¹ Emellett egyfajta kiegészítő és megelőző intézkedésként már „a regionális könyvtárhálózat létesítéséről szóló 1992. évi 28. számú regionális törvény” létrehozta a walzer nyelvű speciális könyvtárat.⁷⁶²

A teljes kép érdekében meg kell említeni, hogy az Aosta-völgy lakosságának egy jelentős része⁷⁶³ egy, az olasz kisebbségi törvény által is védett nyelvet, a francia és a provanszáli egyfajta mixtúrájának tekinthető franko-provanszálit, vagy ahogyan arrafelé nevezik, az aosta-völgyit (valdôtain) is beszéli, amelynek védelmét regionális törvényi szinten is próbálják biztosítani, igaz, csak egy nem túl hatékonyan tűnő és a politikai deklaráció szintjén túl nem lépő rendelkezés erejéig. Az egyes oktatási tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2005. évi 18. § regionális törvény szerint: „[A] régió hatáskörének keretein belül támogatja a franko-provanszáli nyelv és kultúra megismerését.”⁷⁶⁴

d. A spanyolországi autonóm közösségek

Spanyolországban az 1978-ban elfogadott alkotmány hozta létre az ún. autonóm közösségeket,⁷⁶⁵ amelyek egyúttal jelentős jogköröket kaptak.⁷⁶⁶ Az ország területi berendezkedését tekintve jelenleg tizenhét autonóm közösségből⁷⁶⁷ és két autonóm városból áll.⁷⁶⁸ Az alaptörvény értelmében az alkotmány elismeri és garantálja a régiók és a nemzetiségek önkormányzashoz való jogát.⁷⁶⁹ Vagyis az autonóm közösségek fundamentumát nem kisebbségek, hanem vagy a régiók (illetve azok lakossága) vagy pedig a különféle nemzetiségek jelentik. A spanyol alkotmány nem kisebbségeknek, hanem a spanyol nemzet integráns részének tekinti a nemzetiségeket, ami egyébként az országnak a Keretegyezménnyel

⁷⁶⁰ Lásd a törvény 2. és 4 §-ait.

⁷⁶¹ Lásd a törvény 3. § c) pontját.

⁷⁶² Loi régionale n° 28 du 17 juin 1992, portant institution du système régional des bibliothèques et nouvelles dispositions en matière de bibliothèques régionales, communales ou d'intérêt local. 15. § (1) bekezdés c) pontja továbbá a (4) bekezdés. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaggio_f.asp?pk_lr=2049 (2013. július 28.)

⁷⁶³ Körülbelül a teljes lakosság 15 százalékára teszik a franco-provanszál anyanyelvűek számát az Aosta-völgyben, míg más források szerint ez az arány jóval magasabb és elérheti a 75 százalékot is. Lásd Kloss, Heintz – McConnel D. Grant: Linguistic Composition of the Nations of the World. Vol. 5. *Europe and the USSR*. Presses Université Laval, Laval, 1984. 802.

⁷⁶⁴ Loi régionale n° 18 du 1er août 2005, portant dispositions relatives à l'organisation scolaire et au personnel y afférent, ainsi que modifications de la loi régionale n. 12 du 8 mars 1993 (Vérification de la maîtrise du français du personnel d'inspection, de direction, enseignant et éducatif des institutions scolaires de la Région). 1. § (5) bekezdés. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaggio_f.asp?pk_lr=3141 (2013. július 28.)

⁷⁶⁵ „Comunidad Autónoma”.

⁷⁶⁶ Lásd a spanyol alkotmány „Az állam területi szervezete” címet viselő VIII. részét. http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf (2013. július 28.)

⁷⁶⁷ Andalúzia, Aragónia, Asztúria, Baleár-szigetek, Baszkföld, Kanári-szigetek, Kantábria, Kasztília-La Mancha, Kasztília és León, Katalónia, Extremadura, Galícia, La Riója, Madrid, Murcia, Navarra és Valencia.

⁷⁶⁸ Ceuta és Melilla.

⁷⁶⁹ Lásd a spanyol alkotmány 2. §-át.

kapcsolatban benyújtott országjelentéseiből is kiolvasható.⁷⁷⁰ Ehhez hozzáteendő, hogy az esetek többségében maguk az érintettek sem kisebbségnek, hanem nemzetiségnek, esetleg nemzetnek tekintenek saját magukra.

Minden autonóm közösség saját autonómia-státútummal rendelkezik, amely egyúttal az adott közösség legmagasabb szintű jogforrása is, azokat a hierarchiában kizárólag a spanyol alkotmány előzi meg. A státútumban jelölik meg továbbá azt is, hogy az autonóm közösség alapját egy adott nemzetiség képezi-e, avagy sem. Mindezek alapján jelenleg hat „nemzetiségi” autonóm közösség létezik Spanyolországban⁷⁷¹ és van egy olyan régió – Andalúzia – amelynek alapját egy ún. „nemzeti valóság” jelenti.⁷⁷² A következőkben azonban csak három autonóm közösséget vizsgálok meg a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését szem előtt tartva, mégpedig Katalóniát, Baszkföldet és Galíciát. A vizsgálat tárgyának szűkítését alapvetően két tényező indokolja. Egyrészt a fenti három autonóm közösséget gondolom olyannak, mint ahol a többség-kisebbség viszony Spanyolországon belül a legkielezettebb. Másrészt egyetlen eset kivételével valamennyi autonóm közösséget illetően nagyon hasonló a vonatkozó szabályozás.

A kivétellel érdemes kezdeni, vagyis Katalóniával, ahol 2006-ban új autonómia-státútumot fogadtak el. A „Katalónia autonómia-státútumának reformjáról szóló 2006. évi 6. számú organikus törvény” preambuluma ugyan katalán népről beszél, mint az autonóm közösség hatalmának végső forrásáról, de hosszas alkotmányjogi és politikai vitát követően, a jogszabály „érdemi” részében meghagyták a „nemzetiség” kifejezést.⁷⁷³

Az autonómia-státútum nyelvi rendelkezései kiemelik a katalán nyelvet, de azt nem helyezhetik a spanyol (kasztíliai) fölé, ugyanis ezt az ország alkotmánya nem teszi lehetővé. A spanyol alaptörvény ugyanis az állampolgárok köteleességévé teszi a kasztíliai ismeretét és jogává annak használatát.⁷⁷⁴ Vagyis elméletileg minden spanyol állampolgár tud spanyolul, amit egyébként Spanyolorzágnak a Regionális- és kisebbségi Nyelvek Európai Kartájával kapcsolatban benyújtott országjelentéseiben feltüntetett hivatalos adatok is bizonyítanak.⁷⁷⁵ Továbbá az autonóm közösségek területén élő spanyolajkú lakosság anyanyelvhasználatára alaptörvényi szinten garántált, így a „fordított kisebbségek” problémája nem igazán értelmezhető spanyol keretek között. Igaz, a katalán autonómia-státútum a katalán nyelv ismeretét is kötelezővé teszi Katalónia polgárai⁷⁷⁶ számára, így az ottani spanyolajkúak kizárólag a kasztíliaival nem igazán boldogulnak.⁷⁷⁷ Következésképpen a nemzetiségi autonóm közösségek lakói általában kétnyelvűek. Jóllehet a spanyol alkot-

⁷⁷⁰ Uo.

⁷⁷¹ Aragónia, Asztúria, Baszkföld, Galícia, Kanári-szigetek, Katalónia.

⁷⁷² Korábban Andalúzia autonómia – státútumában is a nemzetiség kifejezés szerepelt, de a 2007-ben népszavazással jóváhagyott új autonómia státútumban már az előbbi szerepel.

⁷⁷³ Lásd az autonómia-státútum 1. §-át.

⁷⁷⁴ Lásd az alkotmány 3. § (1) bekezdését.

⁷⁷⁵ Lásd különösen a „MIN-LANG/PR (2002)” 7 jelzetű dokumentumot. http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/regional_or_minority_languages/2_monitoring/2.2_States_Reports/Spain_report1.pdf (2013. július 28.)

⁷⁷⁶ Katalán polgárnak az autonómia-státútum értelmében a Katalónia területén állandó lakóhellyel rendelkező spanyol állampolgárok minősülnek (7. §).

⁷⁷⁷ Lásd az autonómia-státútum 6. §-át.

mánybíróóság szerint a katalán és a spanyol nyelvek ismeretére vonatkozó kötelezettségek közé nem tehető egyenlőségjel, lévén Katalónia csak az autonóm közigazgatásban írhat elő a katalán nyelv ismeretére vonatkozó kötelezettséget, mégpedig a katalánajkúak nyelvhasználati jogainak biztosítása érdekében.⁷⁷⁸

Katalónia területén a katalán és a spanyolajkú lakosság mellett további nyelvi/kulturális közösségek is élnek, így mindenekelőtt az egyfajta okszitán dialektust beszélő arániak,⁷⁷⁹ valamint a Spanyolország egész területén élő különféle roma csoportok. Míg az előbbi közösség védelméről az autonómia-státútum külön említést tesz, addig az utóbbiakkal állami szinten foglalkoznak.⁷⁸⁰ A bevándorlás és a menekültügy kérdésének szabályozása úgyszintén állami hatáskörbe tartozik.⁷⁸¹

A Katalóniához tartozó körülbelül tízezer lakosú⁷⁸² Arán-völgyben élő nyelvi csoport számára a katalán autonómia-státútum önkormányzatot hozott létre.⁷⁸³ Ennek alapján: „Katalónia polgárai és politikai intézményei elismerik Arán-t, mint okszitán entitást azzal a kulturális, történelmi, földrajzi és nyelvi identitással, amelyet az aráni nép a századok során megőrzött. A Statútum elismeri, védi, és tiszteletben tartja ezt a különlegességet és Aránt egyedi területi egységként ismeri el Katalónián belül, amely egy külön jogrendszer különleges védelme alatt áll.”⁷⁸⁴ Továbbá: „Az Aránban arániként ismert okszitán nyelv, Arán saját nyelve és Katalóniában hivatalos nyelv, amint azt a jelen Statútum és a nyelvi normalizációt rögzítő törvények megállapítják.”⁷⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy az Arán-völgyben három nyelv számít hivatalosnak.

Az autonómia-státútum VII. fejezete rendelkezik Arán saját intézményi szervezetéről. Ennek alapján az Arán-völgy külön a katalán parlament által elfogadott törvényben meghatározott keretek között működő saját jogrendszerrel rendelkezik.⁷⁸⁶ Az autonómia-státútum megnevezi az Arán-völgy kormányzat; szerveit, és megállapítja, hogy Arán autonómiával rendelkezik. Az aráni nyelv nyelvi normalizációja felett az arán-völgyi és a katalán parlament megosztott hatáskört gyakorol.⁷⁸⁷ Az Arán-völgy státuszára vonatkozó részletes szabályokat az „1990. évi 16. számú katalán törvény Arán kormányzataról” tartalmazza.⁷⁸⁸ A jogszabály Aránt „helyi területi entitásnak” nyilvánítja, pontosan meghatározva azt,

⁷⁷⁸ Farkas Vajk: Az autonómiafolyamat Spanyolországban. *Kisebbségkutatás*. 22. évfolyam. 2013. 1. szám. 113.

⁷⁷⁹ Suils, Jordi – Huguet, Àngel: The Occitan Speech Community of the Aran Valley. In: Turell, Teresa M. (eds.): *Multilingualism in Spain. Sociolinguistic and Psycholinguistic Aspects of Linguistic Minority Groups*. Spanish Association for Anglo-American Studies (AEDEAN), Clevedon, 2001. 141–164.

⁷⁸⁰ Lásd The Situation of Roma in Spain. Open Society Institute 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/eu-international/sections/spain/2002_m_spain.pdf (2013. július 28.)

⁷⁸¹ Lásd az alkotmány 149. § (2a) bekezdését.

⁷⁸² <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=3&V0=2&PDF=FALSE&V1=39&VOK=Confirmar> (2013. július 28.)

⁷⁸³ Lásd az autonómia-státútum 11. § (1) bekezdését.

⁷⁸⁴ Uo. 11. § (2) bekezdés.

⁷⁸⁵ Uo. 6. § (5) bekezdés.

⁷⁸⁶ Uo. 94. § (1) bekezdés.

⁷⁸⁷ Uo. 143. § (2) bekezdés.

⁷⁸⁸ „Lei sus eth Regim Especiau dera Val d’Aran.” <http://www.conselharan.org/images/Articulos/Lei%20sus%20eth%20Regim%20Especiau%20dera%20Val%20dAran.pdf> (2013. július 28.)

hogy milyen települések tartoznak hozzá.⁷⁸⁹ A helyi parlament, vagyis a „Conselh General” ún. organikus rendeleteket fogadhat el a hatáskörébe tartozó ügyekben.⁷⁹⁰

Az Arán-völgy sajátos nyelvi-kulturális valóságát emellett a katalán nyelvtörvény is védi. Vagyis jól látható, hogy egyfajta autonómián belüli autonómiáról van szó Arán esetében. Hasonlóra nem igen akad példa a gyakorlatból, egyedülként talán csak a már hivatkozott québec-i Nunavik lenne említendő, de az is csak abban az esetben, ha az inuit önkormányzatról szóló tárgyalások végül sikerre vezetnek, és megszületik a Nunavik speciális státuszát rögzítő kanadai és québec-i jogszabály. Hangsúlyozva azt, hogy az Arán-völgy jogállása nem tekinthető e munka keretei között értelmezett területi autonómiának, mivel a törvényhozó hatalom átruházására vonatkozó tétel ebben az esetben nem teljesül. Ez ugyanis azt jelentené, hogy az adott szabályozási tárgykörben elfogadott aráni jogszabály egyenrangú lenne az azonos területen elfogadott spanyol törvénnyel (és katalán törvénnyel), amelyről ebben az esetben nincs szó. Az Arán-völgy autonómiája bár kétségkívül területi alapú, a szabályozási-adminisztratív funkciókon mégsem lép túl. Az új katalán autonómia-statútum azonban változást hozhatott volna ebben a tekintetben, ugyanis annak értelmében a statútum hatálybalépését követő négy év elteltével, vagyis 2010-ben felül kellett vizsgálni az Arán-völgy önkormányzatát létrehozó katalán törvényt,⁷⁹¹ ugyanakkor a revíziót követően is az eredeti jogszabály maradt hatályban.

A másik két spanyolországi autonóm régió, vagyis Baszkföld és Galícia helyzete együtt is tárgyalható és könnyen elintézhető tekintve, hogy alig van különbség a két régiónak a tárgyalt kérdésre vonatkozó jogszabályai között. Galíciában és a Baszkföldön nem él a katalóniai arániakhoz hasonló közösség, a romák aránya pedig jóval alacsonyabb, mint más spanyol régiókban.⁷⁹² Ráadásul ahogyan már korábban említést nyert, a romák integrációjának kérdése állami hatáskörben maradt. Ezenkívül a spanyol nyelvet alkotmányos és statútumi szinten is védi Spanyolország, vagyis a kasztíliai anyanyelvűeknek nincs mitől „tartaniuk” a spanyol autonóm közösségekben.

e. Dánia autonóm területei

Dániában két autonóm terület is létezik, igaz azok alapját – legalábbis a dán jog szerint – nem egy bizonyos kisebbség belső önrendelkezési jogának gyakorlása jelenti, ugyanis az állam csak a dániai németeket ismeri el kisebbségként.⁷⁹³ Ezenkívül sem a feröeriek, sem pedig a grönlandiak nem tekintik magukat kisebbségnek. Az 1953. évi dán alkotmány értelmében az ún. Dán Nemzetközösség⁷⁹⁴ három területből – Dániából, a Feröer-szige-

⁷⁸⁹ Lásd a törvény 1. § (2) bekezdését.

⁷⁹⁰ Uo. 7. §.

⁷⁹¹ Lásd az autonómia-statútum V. kiegészítő §-át.

⁷⁹² <http://www.romarights.net/content/roma-spain> (2013. február 18.)

⁷⁹³ Kühl, Jørgen – Pedersen, Karen Margrethe: The German Minority in Denmark. In: Åkermark, Sia-Spiliopoulou (ed.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea*. The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2006. 39.

⁷⁹⁴ „Rigsfællesskabet”.

tekből, és Grönlandból – áll.⁷⁹⁵ A Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. számú törvény⁷⁹⁶ értelmében ugyanis a Feröer-szigetek a Dán Királyságon belüli önkormányzó népközösséget⁷⁹⁷ alkot.⁷⁹⁸ A törvény meghatározza azt is, hogy ki számít feröerinek, mégpedig: „[minden] olyan személy, aki dán állampolgár és a Feröer-szigeteken állandó lakóhellyel rendelkezik”.⁷⁹⁹ Vagyis a feröeri önkormányzati törvény a feröeri honos természetes személyek között semmilyen ismérv alapján nem tesz különbséget. Ráadásul a jogszabály azt is leszögezi, hogy a feröeriek és más dán állampolgárok között kizárólag a feröeri önkormányzat szerveinek létrehozása tekintetében tehető különbség.⁸⁰⁰ Ami a vonatkozó nyelvi rendelkezéseket illeti a törvény megállapítja, hogy „a feröeri főnyelvként”⁸⁰¹ van elismerve, de a dánt alaposan és jól kell tanítani, valamint a dánt és a feröerit is lehet használni a közügyekben.”⁸⁰²

A Feröer-szigeteken élők általában – legalább – kétnyelvűek, és fokozatosan érvényes ez a dán anyanyelvűekre, akik azért nem képeznek önálló dán közösséget, mert az esetek döntő többségében az utóbbi évtizedekben vándoroltak be munkavállalási céllal és vegyes házasságokban élnek. A feröeri hatóságok sem tartják nyilván a szigeteken élő dánajkúakat, a népszámláláskor pedig nem kérdezik rá az anyanyelvre. Ezért csak becslésekre hagyatkozhatunk, amely szerint nagyjából a teljes lakosság 5–6 százaléka tekinthető dán anyanyelvű feröerinek.⁸⁰³ A vázolt okok miatt a feröeri dánajkúak nem tekinthetők kisebbségi helyzetben élő közösségnek. A feröerit és a dánon kívül más csoport nem él a Feröer-szigeteken, a bevándorlásra vonatkozó hatásköröket pedig csak 2005-ben kapta meg a Feröer-szigetek Dániától⁸⁰⁴ és ebben a tárgykörben még nem született feröeri törvény.

Grönland autonómiáját eredetileg az 1978. évi 577. törvény hozta létre, amely Grönlandot a Dán Királyságon belüli különálló közösségnek ismerte el.⁸⁰⁵ A grönlandi önkormányzati törvény értelmében nagyon hasonló nyelvi szabályok vonatkoztak Grönlandra, mint a fentebb ismertetett Feröer-szigetekre. Ennek alapján a grönlandi volt a terület főnyelve, míg a dánt alaposan kellett tanítani és mindkét nyelvet lehetett hivatalos célokra használni.⁸⁰⁶ 2008-ban azonban a grönlandiak sikeres népszavazást tartottak az autonómia kibővítéséről.⁸⁰⁷ A referendumot követően a dán kormány elkészítette az új önkormányzati

⁷⁹⁵ Lásd az alkotmány 28. §-át.

⁷⁹⁶ „Lov nr 137 af 23/03/1948 om Færøernes Hjemmestyre”. <http://logting.elektron.fo/logkjak/logir/Heimastyrilog/Heimastyrilogin%20donsk%20-%20LOV%20nr%20137%20af%2023-03-1948.htm> (2013. július 28.)

⁷⁹⁷ „Folkesamfund”.

⁷⁹⁸ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló törvény 1. §-át.

⁷⁹⁹ Uo. 10. §.

⁸⁰⁰ Uo.

⁸⁰¹ „Hovedsprog”.

⁸⁰² Lásd a törvény 11. §-át.

⁸⁰³ <http://www.netleksikon.dk/f/fa/facroerne.shtml> (2013. február 18.)

⁸⁰⁴ Lásd a 2005. évi 79. számú a feröeri hatóságok feladatköreinek kibővítéséről szóló törvény 8. § (2) bekezdés 12) pontját. <http://www.faroer.is/Default.aspx?ID=2631> (2013. július 28.)

⁸⁰⁵ Lásd a törvény 1. §-át. http://www.stm.dk/_p_12712.html (2013. július 28.)

⁸⁰⁶ Uo. 9. §.

⁸⁰⁷ Tóth Norbert: Függetlenedési vágyak Grönlandon: távolban egy zöld sziget. *HVG*. 30. évf. 49. szám. 2008. 33–34.

törvényt, vagyis „a 2009. évi 473. számú törvényt Grönland önkormányzatáról”,⁸⁰⁸ ami 2009. június 21-én lépett hatályba. Az új törvény értelmében a területi autonómia alapja a grönlandi nép.⁸⁰⁹ A változások érintették a nyelvi rezsimit is, mégpedig úgy, hogy a grönlandit, ami tulajdonképpen nem más, mint az inuit nyelv, tették meg egyedüli hivatalos nyelvnek.⁸¹⁰

A hivatalos nyelvre vonatkozó részletes szabályokat még nem alkották meg, de várhatóan az erősíteni fogja a Grönlandon élő dán etnikumú népesség kisebbségi érzéseit. Egyébként a szigeten a hivatalos adatok szerint két etnikum él, a nemzetközi jogilag⁸¹¹ őslakos népnek tekintett inuit, akik az összlakosság 89 százalékát képviselik, míg a kontinentális Dániából az elmúlt évszázadok során bevándorolt dánok a népesség 11 százalékát teszik ki.⁸¹² Az inuitok nagy része kétnyelvű, a dánok többsége ellenben nem beszél grönlandiul. A teljes függetlenség vízióját és lehetőségét is magában hordozó új önkormányzati törvény várhatóan felerősíti a dánok visszavándorlását az anyaországba. A bevándorlás egyébként jelenleg jórészt ismeretlen fogalom Grönlandon, mivel a szigetre inkább az elvándorlás a jellemző, ezért „klasszikus” bevándorló közösségek – a már említett dánokat kivéve – itt nem jöttek létre.

f. Moldávia esete

A Moldáv Köztársasághoz tartozó autonóm Gagaúziában a lakosság 82 százaléka a névadó, török eredetű gagaúz lakossághoz tartozik. A második legnépesebb közösség a bolgároké, akik a teljes lakosság több mint öt százalékát teszik ki, akiket sorrendben a moldávok⁸¹³ (4,8%), az oroszok (3,8%), az ukránok (3,2%), és a romák (0,3%) követnek.⁸¹⁴ Nyelvi szempontból is hasonló a megoszlás, vagyis Gagaúzia esetében az etnikai és nyelvi számarányok csaknem megegyeznek egymással. Az 1994. évi „Gagaúzia speciális státuszáról szóló organikus törvénnyel létesített” Gagaúz Autonóm Területi Egységben három hivatalos nyelv van, mégpedig sorrendben a moldáv, a gagaúz, és az orosz.⁸¹⁵ Emellett azonban más nyelvek használatát is garantálni kell Gagaúzia területén.⁸¹⁶ A gagaúz nyelv azonban a külső (elsősorban moldáv) hatóságokkal folytatott kapcsolatokban háttérbe szorul, ugyanis itt csak a moldáv és az orosz nyelv használható.⁸¹⁷ A Gagaúzia területén a

⁸⁰⁸ „Lov om Grønlands Selvstyre” http://www.stm.dk/_p_5490.html (2013. július 28.)

⁸⁰⁹ „Grønlandske folk”. Lásd a törvény preambulumát.

⁸¹⁰ Lásd a törvény 20. §-át.

⁸¹¹ Tulajdonképpen a dán belső jog szerint is, mivel Dánia 1996-ban ratifikálta az ILO 169. számú egyezményét.

⁸¹² Lásd Greenland in Figures 2009. Statistics Greenland. http://www.stat.gl/LinkClick.aspx?link=Intranet%2fGIF_2009_WEB.pdf&tabid=57&mid=473&language=en-US (2013. július 28.)

⁸¹³ A hivatalos statisztikák az etnikum és a nyelv esetében nem a román, hanem a moldáv megnevezést használják.

⁸¹⁴ <http://www.statistica.md/pageview.php?l=en&id=2234&idc=295> (2013. július 28.)

⁸¹⁵ Lásd a törvény 3. § (1) bekezdését. <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/gagauziaen.pdf> (2013. július 28.)

⁸¹⁶ Uo.

⁸¹⁷ Uo. 3. § (2) bekezdés.

hivatalos nyelvek⁸¹⁸ használatáért és fejlesztéséért a Végrehajtó Bizottság, vagyis a gagaúz kormány felel.⁸¹⁹

Az alkotmány értelmében a nemzeti nyelv a moldáv, de Moldávia gondoskodik az orosz nyelv és más Moldávia területén beszélt nyelvek használatáról és védelméről.⁸²⁰ A Gagaúzia alaptörvényének tekinthető ún. „Gagaúzia Kódex” – ami formailag nem más, mint a gagaúz parlament által a Gagaúzia speciális státuszáról szóló organikus törvény alapján elfogadott helyi törvény – tulajdonképpen megismétli az imént említett nyelvi rendelkezéseket azzal a különbséggel, hogy a sorrendben a gagaúz nyelvet a moldáv és az orosz elé helyezi.⁸²¹ Ezenkívül „Gagaúzia elismeri és garantálja a területén élő valamennyi nemzetiség kultúrájának és nyelvének megőrzésére és fejlesztésére vonatkozó egyenlő jogait, és lehetőségeket teremt szabad fejlődésükhöz”.⁸²²

A Gagaúz Kódex továbbá emberi jogi katalógust is tartalmaz, amelyben az emberi és állampolgári jogokat – többek között – nyelvre, nemzetiségre, rasszra, és etnikai eredetre tekintet nélkül garantálja minden területén tartózkodónak. Egy a még a Szovjetunió idejéből származó, ám még mindig hatályban lévő moldáv jogszabály, „a Moldávia területén való nyelvhasználatról szóló 1989. évi törvény” is garantálja a Moldova területén élő közösségek nyelvhasználatát.⁸²³ A törvény értelmében például az orosz nyelv, mint a nemzetek közötti közvetítő nyelv sajátos védelemben részesül az ország egész területén.⁸²⁴

Gagaúziában biztosított a kisebbségen belüli kisebbségek helyzete, amit az is mutat, hogy a Moldávia által a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye alapján benyújtott országjelentéseiben kiderül, nem Gagaúziában, hanem a rendezetlen státuszú Dnyeszteren-túli Köztársaságban vannak problémák az egyes etnikai csoportok között. A de facto független államként működő Transznisztriaiban ugyanis Moldova szerint paradox helyzet állt elő, mivel ott „az őslakos moldáv lakosságot kisebbségnek tekintik [...] és valójában a hatóságok megsértik a többség nyelvi jogait.”⁸²⁵

g. A brit devolúciók és a brit koronabirtokok

A brit devolúciók közé jelenleg Nagy-Britannia két területe, mégpedig Skócia és Wales tartoznak, míg Észak-Írország az Egyesült Királyság részeként minősül „devolútívnak.” A devolúció a latin eredetű angol „devolution” főnevet takarja, amelynek „átruházás” jelentésváltozata a releváns ebben az esetben. Arról van szó, hogy 1998-ban a brit parlament

⁸¹⁸ A jogszabály szóhasználatával „nemzeti nyelvek”.

⁸¹⁹ Lásd a törvény 17 § (1) bekezdés k) pontját.

⁸²⁰ Lásd a moldáv alaptörvény 13. §-át. <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/moldova3.pdf> (2013. július 28.)

⁸²¹ Lásd a törvény 16. §-át. <http://www.gagauzia.md/pageview.php?l=en&idc=389&id=240> (2013. július 28.)

⁸²² Lásd a „Gagaúz Kódex” 16. § (4) bekezdését.

⁸²³ http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Moldova/Moldova_Language_English.htm (2013. július 28.)

⁸²⁴ Lásd a törvény 3. §-át.

⁸²⁵ Lásd az ACFC/SR(2000)002. jelzetű dokumentumot: „Report submitted by the Republic of Moldova pursuant to article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Moldova_en.pdf (2013. július 28.)

a „Scotland Act”-tel és a „Government of Wales Act”-tel hatásköröket ruházott át a skót és a walesi parlamentekre. Ezzel szemben nem devolúcióknak, hanem egyéb speciális jogállásúaknak, brit koronabirtokoknak minősülnek a Csatorna-szigetek, vagyis Guernsey⁸²⁶ és Jersey,⁸²⁷ valamint a két brit sziget között található Man-sziget.⁸²⁸ Ez azt is jelenti, hogy a koronabirtokok nem részei az Egyesült Királyságnak. Az elvégzett összehasonlító vizsgálat alapján Skócia⁸²⁹ és Wales,⁸³⁰ valamint a brit koronabirtokok felelnek meg e munkában használt kisebbségi területi autonómia-definíciónak, míg Észak-Írország a korábban jelzettek miatt nem.

A walesi és a skót devolúciók az eltelt csaknem tizenöt évben folyamatos fejlődésen, bővülésen mentek keresztül. Wales 2006-ban új, a korábbihoz képest bővített hatásköröket tartalmazó törvényt kapott a Westminsteről⁸³¹ majd a 2011-ben tartott „devolúciós népszavazás”⁸³² eredményeképpen várhatóan hamarosan újabb területekre fog kiterjedni a walesi törvényhozás hatásköre.⁸³³ Azonban mindezzel együtt sem beszélhetünk jelenleg Walesben „valódi” kisebbségen belüli kisebbségi helyzetről, legalábbis ami a „fordított kisebbségi” helyzetet illeti. Ennek egyik oka az, hogy Walesben az angol nyelv hagyományosan nagyon erős állásokkal rendelkezik, nem ismerete nem jellemző, a walesit azonban jóval kevesebben beszélik.⁸³⁴ Habár mindkét nyelv hivatalosnak minősül Walesben,⁸³⁵ az autonóm kormányzat stratégiák kidolgozásával igyekszik erősíteni a walesit, de nem az angol nyelv rovására.⁸³⁶ Jelenleg nem tudható továbbá az sem, hogy a magukat „nem-walesiként” meghatározók etnikailag hogyan oszlanak meg, mivel erre vonatkozó kérdést első ízben csak a 2011-es népszámláláson tettek fel,⁸³⁷ amelynek eredménye a könyv írásakor még nem ismert.

A walesihez hasonló a helyzet Skóciában azzal a kivétellel, hogy itt erősebb a nemzeti öntudat,⁸³⁸ amit az is igazol, hogy Skócia 2014-ben népszavazáson dönt majd az esetleges

⁸²⁶ <http://www.thisisguernsey.com/community/guernsey-government/> (2013. augusztus 12.)

⁸²⁷ <http://www.thisisjersey.com/island-life/laws-and-admin/government/> (2013. augusztus 12.)

⁸²⁸ <http://www.gov.im/isleofman/constitution.xml> (2013. augusztus 12.)

⁸²⁹ Skóciában jelenleg a lakosság 88%-a tartozik a skót nemzetiséghez. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18876/32939> (2013. augusztus 12.)

⁸³⁰ Walesben jelenleg a lakosság 65–68%-a vallja magát walesinek. <http://www.statswales.wales.gov.uk/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=5501> (2013. augusztus 12.)

⁸³¹ Lásd a jelenleg hatályos 2006-os „Government of Wales Act”-et.

⁸³² <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/upcoming-elections-and-referendums/wales/referendum> (2013. augusztus 12.)

⁸³³ http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance/bus-legislation-guidance-documents/legislation_fields/schedule-5.htm (2013. augusztus 12.)

⁸³⁴ <http://www.statswales.wales.gov.uk/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=3852> (2013. augusztus 12.)

⁸³⁵ A walesit 1993-ban a „Welsh Language Act” tette hivatalossá.

⁸³⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/78> (2013. augusztus 12.)

⁸³⁷ <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/measuring-equality/equality/ethnic-nat-identity-religion/national-identity/index.html#9> (2013. augusztus 12.)

⁸³⁸ Ezt – egyebek mellett – a következő hivatkozáson elérhető felmérés is bizonyítja: http://www.institute-of-governance.org/publications/working_papers/briefing_paper_national_identity_in_scotland (2013. augusztus 12.)

független államiságról.⁸³⁹ Skóciában sem kell azonban az angol nyelvnek és az angol nyelvet egyedüli nyelvként használóknak a „kisebbségi” léttől tartaniuk belátható időn belül, a többnyire csak a régió észak-nyugati vidékein beszélt skót nyelvet csak egy 2005-ben az autonóm törvényhozás által elfogadott törvény⁸⁴⁰ tette az angol nyelv mellett hivatalossá Skóciában.

A brit koronabirtokoknak minősülő Man-szigeten, valamint a Csatorna-szigeteken nem jelenik meg a kisebbségen belüli kisebbségek kérdésköre.

⁸³⁹ <http://www.scotreferendum.com/background/timetable-to-2014/> (2013. augusztus 9.)

⁸⁴⁰ Lásd a „Gaelic Language (Scotland) Act” rendelkezéseit ebben a vonatkozásban.

A TERÜLETI AUTONÓMIA ESÉLYEI

Tekintettel arra, hogy a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatos kérdéseket több társadalomtudományi diszciplína is nagy érdeklődéssel vizsgálta, illetve vizsgálja, már eddig is számos kísérlet történt a kisebbségi területi autonómia fogalmának meghatározására. Mivel a hatályos nemzetközi jog szabályai – néhány soft law dokumentum kivételével – nem tartalmaznak kisebbségi területi autonómia-definíciót. Az etimológiai elemzés arra mutatott rá, hogy az (ó)görög eredetű „autonómia” összetett szó jelentésében a leghangosabb maga az „autonóm” elem, amely másoktól tulajdonképpen függetlenül döntheti el, hogy milyen normák szerint kíván élni, illetve működni.

A vonatkozó szakirodalom áttekintése és feldolgozása felfedte a témakör rendkívüli gazdagságát és egyúttal a kisebbségi területi autonómia-definícióalkotás szinte korlátlan lehetőségeit. Meghatározásomban a kisebbségi területi autonómia: „Egy adott államhoz tartozó olyan viszonylag egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező terület, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbséginek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megóvása céljából.”

A fogalom meghatározás során fontos szempont volt, hogy az „autonómia” bármennyire is jelentsen valamitől vagy valamilyen hatalomtól való függetlenséget, az ebben az esetben nem lehet „teljes”, így a vizsgált autonóm területek mindegyike logikusan valamilyen független államhoz kell, hogy tartozzon. Az autonóm területek sok tekintetben hasonlítanak az államokhoz, de nem minősülhetnek egyúttal államnak is jogi értelemben. Buza László például az államfragmentum, töredékállam, állam-töredék, vagy töredékes állam kifejezéseket használta lényegében azokra a területi egységekre, amelyek törvényhozási autonómiával is rendelkeznek.⁸⁴¹ Balogh Arthur szerint a politikai (területi) autonómia az állam területének egy része és az államegész közötti hatalommegosztást jelenti, ami így nem nemzetközi, hanem belső közjogi viszony,⁸⁴² és joggal nevezhető országos önkormányzatnak.⁸⁴³ Thoroczkay Viktor – Horvát-Szlavón-Dalmátország magyar közjogi jogállása kapcsán – is szükségesnek látta az autonómia és a független államiság közötti határvonal megvonását: „Semminemű autonómia nem vonja magával szükségképp az államiság azon attribútumát, mely a teljes különállás, a korlátlan önrendelkezés lényeges karakterisz-

⁸⁴¹ Buza László (1936): i. m. 7., 106–107. Igaz, egy korábbi művében az autonóm területek és az állam közötti szintet illette ezekkel a kifejezésekkel. Lásd: Búza László: Finnország és Oroszország. *Magyar Társadalomtudományi Szemle*. 4. évf. 1911. 2. szám. 141–142.

⁸⁴² Balogh Arthur (1928): i. m. 215.

⁸⁴³ Balogh Arthur országos önkormányzatnak tekintette Horvát- és Szlavónországnak a Magyar Szentkoronán belüli jogállását. Lásd Balogh Arthur: *Magyar közjog*. Stampfel-féle Könyvkiadóhivatal. Budapest, 1916. 50.

tikumával jár [...]”⁸⁴⁴ Ezen túl egyetlen olyan területi entitásra sem terjedt ki vizsgálatom, amelynek nemzetközi jogi vagy belső jogi helyzete bizonytalan. Arra a kérdésre, hogy a választóvonal hol húzódik autonóm terület és állam között, az Állandó Nemzetközi Bíróságnak az ún. „világítótorony ügyben” tett néhány megállapításából szűrhető le a válasz. Emiatt az „el nem ismert államokra” vagy a „vitatott státuszú területekre”, vagyis az állam és az autonóm terület között húzódó „szürke zónára” eleve nem terjedt ki az analízis.

Ügyszintén lényeges, tulajdonképpen „magától értetődő”, hogy az autonóm területnek – az államokhoz hasonlóan – viszonylag pontosan meghatározható politikai-közigazgatási határokkal kell rendelkeznie. Ez nem jelenti azt, hogy ennek a határnak minden ízében vitán felülinek kell lennie, ugyanis elképzelhető, hogy bizonyos pontjai polémia tárgyát képezik akár a területi állammal, akár pedig a más országokkal való viszonyban. Az autonóm terület határa lehet tisztán belső közigazgatási határ a területi állammal szemben, de az is elképzelhető, hogy meghatározott részei egyúttal a területi állam államhatárának is minősülnek a más országokkal való relációban. Az előbbi esetben az autonóm terület – mint amilyen például Tatár föld – valójában egyfajta enklávé helyzetbe kerül amennyiben területét teljes mértékben a területi állam öleli körül, de feltehetően jóval gyakrabban fordulnak elő azok a helyzetek, amikor az autonóm entitás határának legalább egy része a területi állam államhatárának is minősül. Az általam alkalmazott autonómia-definíció szempontjából annak sincs relevanciája, hogy az autonóm terület egyetlen összefüggő vagy több egymástól elkülönülő területet alkot.⁸⁴⁵

A következő nélkülözhetetlennek tartott fogalmi elemnek azt tekintettem, hogy az autonóm terület teljes lakossága legyen felruházva törvényhozó és végrehajtó hatalommal, mégpedig legalább néhány olyan kérdést illetően, amelyek az autonómia célját illetően lényegesnek tekinthetők. Ráadásul az autonóm terület parlamentje nemcsak hogy jogszabályokat alkothat, hanem bizonyos esetekben konkurál a területi állam törvényhozásával, amennyiben az általa alkotott normák olyan életviszonyokra vonatkoznak vagy vonatkozhatnak, amelyeket az államok jellemzően általában törvényi szinten szabályoznak. Ilyennek, vagyis az autonómia célját illetően lényeges területeknek mindenekelőtt az oktatás, a kultúra és nyelvhasználat kérdésköreit tekintettem. Fontos még emellett, hogy a vonatkozó állami jogszabályokhoz képest eltérő tartalmú „autonóm” normákat az autonóm terület saját végrehajtó szervezete, kormánya révén érvényesíthesse.

Az autonómia célja ebben a kontextusban nem lehet más, minthogy az autonóm terület lakosságán belül többséget alkotó, de az állam többségi lakossága szempontjából – a Capotorti-féle kisebbségdefiníció alapján – kisebbséginek minősülő közösség képes legyen megőrizni saját és sajátos önazonosságát. A Francesco Capotorti nevéhez fűződő fogalom-meghatározás mellett szólt egyfelől közismertsége, másfelől pedig, hogy hagyományos megközelítése miatt, jól szolgálta egy közép-európai nézőpontból íródott mű és annak szerzője céljait.

⁸⁴⁴ Thoroczkay Viktor: *A magyar állam és nemzetiségei. Politikai tanulmány.* Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság. Budapest, 1896. 117.

⁸⁴⁵ Az utóbbira lehet példa a szárazföldi Gagaúzia, vagy akár a különálló szigetektől felépülő szigetcsoport-autonómiák.

Annak elemzése során, hogy milyen válaszokat keresett és milyen megoldásokat talált eddig a nemzetközi jog a területi autonómiát jelentő és legközvetlenebbül az állami szuverenitást érő kihívásra, azt tapasztalhattuk, hogy még a Nemzetek Szövetsége viszonylag progresszív hozzáállása idején sem alakult ki autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az csak ad hoc módon került alkalmazásra.⁸⁴⁶ Ezt az álláspontot képviseli Markku Suksi, aki szerint néhány esetleges megoldástól eltekintve a nemzetközi jog nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, hanem csak annak lehetőségére céloz.⁸⁴⁷ A vonatkozó szakirodalom egységesnek mondható abban a kérdésben, hogy a területi autonómiához való jog nem létezik a hatályos nemzetközi jogban. Zelim A. Skurbaty úgy véli, „annak ellenére, hogy az autonómia-definíciók nagy részét jogi nyelven fogalmazzák meg, a nemzetközi jogban nem létezik kifejezett jog a területi autonómiához”.⁸⁴⁸ Patrick Thornberry is hasonlóképpen látja: „az autonómia nem ered szabadon államokat terhelő kötelezettségként a nemzetközi jogból”.⁸⁴⁹ Ehhez a véleményhez csatlakozik Hurst Hannum is, aki „kétségesnek tartja, hogy az autonómiához való jog elérte volna már a nemzetközi jogi elismerés szintjét”,⁸⁵⁰ máshol pedig azt írja, hogy „az autonómia nem nemzetközi jogi szakkifejezés”.⁸⁵¹

Nem kétséges, hogy a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog,⁸⁵² amelynek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni az autonómiára vonatkozóan.⁸⁵³ Kovács Péter véleménye szerint ez önmagában nem jelenti azt, hogy területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal.⁸⁵⁴ Az autonómiához való jog – ahogyan korábban láthattuk – megjelenik azonban néhány soft law jellegű dokumentumban, igaz ez csak annyit jelent, hogy „a kisebbségi autonómiához való jog csupán ajánlási és nem kötelező nemzetközi szabályokban szerepel”.⁸⁵⁵ Yoram Dinstein ellenben ennél valamivel árnyaltabban fogalmaz, amikor azt írja, hogy „az autonómia nem olyan rezsim, amelyet az általános nemzetközi jog bármely körülmény fennállása esetén megkövetelne az államtól. Azt egy állam egy meghatározott régióban vagy szabad akaratából vezeti be alkotmányos vagy törvényi intézkedések segítségével, vagy pedig egy nemzetközi okmány alapján, néhány más állammal kötött (két-vagy többoldalú) megállapodás vagy pedig egy nemzetközi fórum (újabbán az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy

⁸⁴⁶ Hannikainen, Lauri (1998): i. m.

⁸⁴⁷ Suksi, Markku (1995): i. m. 7.

⁸⁴⁸ Skurbaty, Zelim A.: Introduction. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. XXXVII.

⁸⁴⁹ Thornberry, Patrick: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 56.

⁸⁵⁰ Hannum, Hurst: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession? In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 153.

⁸⁵¹ Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov Valery A. (eds.): i. m. 287.

⁸⁵² Wydra, Doris: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 10. 2004. 123.

⁸⁵³ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy. Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7.

⁸⁵⁴ Kovács Péter (1996): i. m. 18.

⁸⁵⁵ Kardos Gábor (2007): i. m. 43.

Közgyűlése) határozata szerint.⁸⁵⁶ Ezzel a megállapítással „alliterál” az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa és a Friuli-Venezia-Giulia autonóm régió által 1996-ban közösen rendezett „Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek” című konferencia zárónyilatkozata: „Bizonyos kétoldalú szerződések és sok nemzeti alkotmány biztosítanak bizonyos fokú helyi vagy regionális önkormányzatiságot a kisebbségek számára.”⁸⁵⁷

Gudmundur Alfredsson álláspontja szerint annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi okmányok nem nyújtanak kifejezett jogot az autonómiához,⁸⁵⁸ annak mégis szilárdan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokon kell nyugodnia.⁸⁵⁹ A szakirodalomban nem egy szerző tulajdonít ezzel kapcsolatban – korlátozott – jelentőséget a nemzetközi soft law-nak. Vizi Balázs szerint például kedvező utalások vannak az autonómiára a jogilag nem kötelező dokumentumokban.⁸⁶⁰ Majtényi Balázs szerint pedig „a nemzetközi jog jelenleg nem ismert el semmilyen közvetlen jogot az autonómiára”,⁸⁶¹ az azonban „jogos igény”,⁸⁶²

A bemutatott releváns joggyakorlat és jogszabályok alapján azonban juthatunk olyan következtetésre is, hogy a kisebbségi területi autonómiához való jog, rendkívül korlátozott mértékben ugyan, de létezik a nemzetközi jogban. Nem kétséges ugyanis, hogy vannak 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 – mint fentebb láthattuk – a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. A Skandináv Számi Egyezmény tervezetét kidolgozó munkacsoport tagjai is hasonló véleményen vannak, szerintük a nemzetközi jogban egy adott csoport minősülhet egyszerre népnek és kisebbségnek továbbá őslakos népnek is, emiatt az önrendelkezési jog másképpen érvényes rájuk.⁸⁶³ Ugyanis ahogyan Yash Ghai is írja: „az autonómia, mint részvételi mód, legszélesebb forrása az önrendelkezés”⁸⁶⁴

Az olyan kisebbségi csoportok esetében, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek egyúttal népnek is, az autonómiához való jog problematikusabbnak látszik. Tény és való, hogy az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának emlegetése kapcsán az országok döntő része az állami területi integritást érintő külső önrendelkezésre asszoci-

⁸⁵⁶ Dinstein, Yoram: *Autonomy (International Guarantees of Autonomy)*. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 247.

⁸⁵⁷ Lásd a Zárónyilatkozat 8. pontját.

⁸⁵⁸ Alfredsson, Gudmundur: *Autonomy and Human Rights*. In: Lyck, Lise (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. NordREFO, Copenhagen, 1997. 34.

⁸⁵⁹ Uo. 40.

⁸⁶⁰ Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. *Pro Minoritate*. 2008/tavaszi. 60.; Vizi Balázs (2006): i. m. 82.

⁸⁶¹ Majtényi Balázs (2007): i. m. 99.

⁸⁶² Uo. 96. Lényegében ugyanezen az állásponton van Françoise J. Hampson is. Lásd Hampson, Françoise J: Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein Recht auf Staatenbildung? In: Heintze, Hans-Joachim (hg.): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?* Dietz Verlag, Bonn, 1997. 60–72.

⁸⁶³ Henriksen, John B – Scheinin, Martin – Åhrén, Mattias: The Saami People's Right to Self-Determination. *Gáldu Čála. Journal of Indigenous Peoples' Rights*. No. 3. 2007. 60.

⁸⁶⁴ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 13.

ál elsőként, mivel „az önrendelkezés imázsát jelenleg a függetlenséghez való hozzájutás jelenti, a már létező államok átalakításával”,⁸⁶⁵ ami miatt „negatív konszenzus van az államok között az autonómiáról”.⁸⁶⁶ Ráadásul „az önrendelkezés nem egyszer fennálló jog, hanem folyamatosan gyakorolható”,⁸⁶⁷ így az államok szemében semmi garancia nincs arra, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné az autonómiához való jogukat, később ne követelnék ugyanilyen határozottan a külső önrendelkezés lehetőségét. Ezek a félelmek a gyakorlati tapasztalatokban gyökereznek, ugyanis a népek önrendelkezési jogának gyakorlása során a legtöbb esetben a független államiság volt a vélelmezett vagy kifejezett választás.”⁸⁶⁸

Majtényi Balázs a kisebbségek önrendelkezési joga kontra területi integritás vitában az autonómiában olyan kompromisszumot lát, amelynek fejében a kisebbségek lemondanak a külső önrendelkezés lehetőségéről.⁸⁶⁹ Míg más szerzők szerint a demokratikus, belső önrendelkezés elismerése követheti a dekolonizációs narratívát.⁸⁷⁰ Antonio Cassese pedig egyenesen úgy véli, hogy láthatóan létezik egy olyan elképzelés, amely igyekszik kiterjeszteni a belső önrendelkezés koncepciójának bizonyos szempontjait a kisebbségi csoportokra is.⁸⁷¹

Valójában a belső önrendelkezéshez való jog nem is annyira az államok területi integritásának elvével áll kapcsolatban, ugyanis mint korábban láthattuk, azt bizonyíthatóan nem sérti, hanem inkább a területi szuverenitás princípiumával. Allan Rosas szerint az önrendelkezéshez való jognak a szecesszióra való korlátozása a hagyományos államközi nemzetközi jog koncepciója, a belső önrendelkezés eszméjének mint nemzetközi jogi elvnek az elismerése az államközi paradigmával szembeni kihívás volna.⁸⁷² Valószínűsíthető, hogy az államok, amikor a belső önrendelkezésről vagy autonómiáról hallanak, inkább a szuverenitás megosztására gondolnak, amikor területi integritásról beszélnek. Heintze szerint „az autonómia megoldások egyetlen korlátját az államok szuverenitása jelenti.”⁸⁷³ A problémát James S. Anaya is hasonlóképpen látja: „az állami szuverenitás doktrínája az önrendelkezési jog nemzetközi jogi érvényesítésének potenciálisan korlátozó tényezője.”⁸⁷⁴ Könnyű belátni másrésztől azt is, hogy a nemzetközi jog államközi jellegének fokozatos oldódásával a szuverenitás elve is veszít jelentőségéből, ahogyan Zbigniew Brzezinski

⁸⁶⁵ Thornberry, Patrick: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 40.

⁸⁶⁶ Kardos Gábor (2007): i. m. 46.

⁸⁶⁷ Uo. 47.; Thornberry, Patrick: *Indigenous peoples and human rights*. Juris Publishing – Manchester University Press, Manchester, 2002. 126.

⁸⁶⁸ Anaya, S. James (2000): i. m. 14.

⁸⁶⁹ Majtényi Balázs (2007): i. m. 98.

⁸⁷⁰ Hilpold, Peter: Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention. In: (Hrsg.) Marko, Joseph: *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. 164.

⁸⁷¹ Cassese, Antonio: *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995. 104.

⁸⁷² Rosas, Allan: Internal Self-Determination. In: Tomuschat, Christian (ed.): *Modern Law of Self-Determination*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993. 327.

⁸⁷³ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): i. m. 8.

⁸⁷⁴ Anaya, S. James (2000): i. m. 15.

megfogalmazta: „napjainkban a szuverenitás fogalmát nagymértékben kiüresítette az államok közötti kölcsönös függés elve”.⁸⁷⁵ A kanadai Legfelsőbb Bíróság közismert Québec esetleges egyoldalú elszakadásával kapcsolatos ítéletében kijelentette, hogy azokban az esetekben, amikor a „nép” nem gyarmati vagy más elnyomás alatt sýnylódik csak az önrendelkezés belső aspektusának gyakorlására van lehetősége, ugyanis ez áll összhangban az államok területi integritáshoz való jogával.⁸⁷⁶

Az autonómiának a szuverenitáshoz való viszonyát az Állandó Nemzetközi Bíróság is vizsgálta az 1937-ben az ún. „világítótorony ügyben” hozott ítéletében, amelyben megállapította, hogy az autonómia nem lehet olyan mértékű, hogy a szuverén állammal való mindenféle politikai kapcsolat megszakadjon.⁸⁷⁷ Markku Suksi szerint ez az ún. „politikai kapcsolat teszt” egy konkrét esetben alkalmas lehet a teljes függetlenség és az autonómia közötti határvonal meghatározására.⁸⁷⁸ Az önrendelkezéshez való jog és az autonómia kapcsolata azonban nem minden vitától mentes a szakirodalomban. Néhány szerző⁸⁷⁹ szerint a belső önrendelkezéstől világosan meg kell különböztetni az autonómiát, ugyanis az előbbi egy állam teljes lakossága, addig az utóbbi az állam lakosságának csak egy részére vonatkozik.⁸⁸⁰

Az autonómiához való jogot az önrendelkezéshez való jog mellett vagy esetenként azal 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 a szakirodalom képviselői. A közügyekben való részvételhez való joghoz – többek között – támpontot biztosíthat „a faji megkülönböztetés valamenyny formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi Egyezmény” 5. cikkének c) pontja, amely – egyebek mellett – mint politikai jogot, nemzeti vagy etnikai különbségtétel nélkül ismeri el mindenki jogát a közügyekben való részvételhez, de természetesen más kötelező erővel rendelkező emberi jogi dokumentumokat is sorolhatnánk a kisebbségek politikai/részvételi jogának alátámasztása végett.

A hatékony részvételhez való jogot az autonómiatörekvések során alkalmazhatónak tartja Markku Suksi is,⁸⁸¹ Yash Ghai szerint viszont a kisebbségek közéletben való hatékony részvételének vannak bizonyos előfeltételei, amelyek hiánya esetén nem beszélhetünk a jog érvényesíthetőségéről, melyek: a fizikai és érzelmi biztonság, pénzügyi források és a kisebbségek számára nyújtott minimális szintű oktatás.⁸⁸² Ezzel összefüggő elképzelés, hogy a (területi) autonómiát az önrendelkezéshez és a hatékony részvételhez való jog ösz-

⁸⁷⁵ Brzezinski, Zbigniew: The Dilemma of the Last Sovereign. *The American Interest*. Autumn, 2005. 37.

⁸⁷⁶ Reference Re Secession of Québec (1998) 126–127.

⁸⁷⁷ http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_71/01_Phares_en_Crete_Arret.pdf (2013. augusztus 5.)

⁸⁷⁸ Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 12. 2005. 191.

⁸⁷⁹ Lásd például Lauri Hannikainen vagy Kristian Myntti vonatkozó írásait.

⁸⁸⁰ Myntti, Kristian: The Right to Self-Determination and Effective Participation. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 105.

⁸⁸¹ Suksi, Markku (2005): i. m. 201.

⁸⁸² Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): i. m. 14.

szekapcsolásával lehetne igényelni. Martin Scheinin szerint például ez az opció az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával kapcsolatban felveti a jogértelmezés problémáját, azaz pontosabban azt, hogy az abban felsorolt jogokat külön-külön kell és szabad-e értelmezni, avagy azok együttesen is felhívhatók egy konkrét esetben. Scheinin az ezzel kapcsolatos alapproblémát az interdependencia *kontra* egyediség értelmezési módszerei közötti konfliktusban látja. Véleménye szerint úgy tűnik, hogy az utóbbi időszakban az Emberi Jogi Bizottság esetjogában elmozdulni látszik az interdependenciát szem előtt tartó értelmezés felé, ami megnyithatja a lehetőséget az önrendelkezéshez való jog és a hatékony közéleti részvétel jogának, valamint ez utóbbi és a 27. cikk együttes értelmezése előtt kisebbségi csoportok esetében.⁸⁸³ Kardos Gábor szerint is hatékonyabb lehet egy adott kisebbségi közösség, ha a politikai részvételhez való jogra hivatkozva igényli az autonómiát.⁸⁸⁴ Jellemző ezzel kapcsolatban például, hogy az észak-ír konfliktus során a katolikus írek általában nem etnikai, vagy vallási alapon, hanem politikai és polgári jogaik érvényesítésére hivatkozva követeltek részvételi jogokat,⁸⁸⁵ ami esetükben minimális célként az autonóm státuszt jelentette.

A hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog az egyenlőség elvével összekapcsolva is elvezethet a területi autonómiáig, mert ahogyan Kardos nagyon helyesen állapítja meg, a többségnek „autonóm” intézményei vannak.⁸⁸⁶ Max Plog ehhez még hozzáteszi, hogy a globális demokrácia nézőpontjából a politikai egyenlőség elve nemcsak a politikai döntéshozatalban való részvételre vonatkozó egyenlő jogokat jelenti, hanem egyenlő lehetőségeket is, ami meghatározott körülmények esetén akár az autonómiát is jelentheti.⁸⁸⁷

Jóllehet – a fentebb ismertetett eseteket kivéve – a nemzetközi jog jelenleg valóban nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, a kisebbségek politikai részvételéhez való joga kapcsán kimondottan támogatja ennek a jognak a konkrét megvalósítási módozatairól szóló diskurzust. „Ahhoz, hogy egy politikai rendszer valóban demokratikus legyen, meg kell, hogy engedje a kisebbségeknek, hogy hallassák saját hangjukat, hogy megfogalmazzák különböző érdekeiket, hogy jogorvoslatot keressenek [...]”⁸⁸⁸ Hurst Hannum álláspontja szerint „az autonómia iránti politikai követeléseket minden felelős kormánynak komolyan fontolóra kell vennie.”⁸⁸⁹

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”⁸⁹⁰ és más véleménynyilvánítási eszközöket. Valójában ez azt is jelenti, hogy egyetlen demokratikusan működő

⁸⁸³ Scheinin, Martin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): i. m. 181–192.

⁸⁸⁴ Kardos Gábor (2007): i. m. 52.

⁸⁸⁵ Lásd például Adams, Gerry: *The New Ireland. A Vision for the Future*. Brandon, Belfast, 2005. 124. vagy Hévizsi Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*. Püski, Budapest, 2001. 160–172.

⁸⁸⁶ Kardos Gábor (2007): i. m. 51.

⁸⁸⁷ Plog, Max: Democratic Theory and Minority Rights: Internal and External Group Rights in a Global Democracy. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 10. 2003. 57.

⁸⁸⁸ Ghai, Yash (2005): i. m. 6.

⁸⁸⁹ Hannum, Hurst (1990): i. m. 469.

⁸⁹⁰ Anaya, S. James (2000): i. m. 18.

jogállam sem zárhatja ki *ab ovo* egyrészt az autonómia iránti igényekre vonatkozó közbeszédet és az ilyen törekvésekre vonatkozó demokratikus és 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 immanens módját kirekesztve, korlátozná ezt az emberi jogot, amely ha nem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, szükségképpen semmis és érvénytelen. Ezt az álláspontot igazolja vissza például az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ún. Ilinden-ügyekben tett néhány megállapítása. Eddig összesen nyolc olyan ítélet született, amely így vagy úgy, de ugyanahhoz a problematikához, jelesen a Bulgáriában élő macedónok bizonyos szervezeteinek tevékenységéhez kapcsolódik. Az Ilinden-ügyek „első fecskéje” a „Sztankov és az Ilinden Egyesült Macedón Szervezet kontra Bulgária” ügyben⁸⁹¹ (Sztankov-ügy) 2002-ben meghozott ítélet volt. Az alapügyben Bulgária délnyugati részén⁸⁹² élő magánszemélyek szerettek volna Ilinden néven társadalmi szervezetet bejegyeztetni, amely céljával a bulgáriai macedón közösség kisebbségként való elismertetését és minden bulgáriai macedón regionális és kulturális alapon történő egyesítését tűzte ki.⁸⁹³ A bolgár igazságszolgáltatás különféle fórumai az egyesület bejegyzését megtagadták, mivel állításuk szerint annak tevékenysége a nemzet egysége ellen irányulna, nemzeti és etnikai gyűlöletre hívna fel, továbbá veszélyeztetné Bulgária területi integritását.⁸⁹⁴ A szervezet ezt követően több alkalommal tartott illetve próbált tartani megemlékezéseket és gyűléseket, amiket a bolgár hatóságok kezdetben csak figyelemmel kísértek, majd később megtiltottak.⁸⁹⁵ Az EJEB végül a felperesi keresetnek helyt adott és megállapította, hogy az ügyben Bulgária megsértette a panaszos egyesüléshez és gyűlekezéshez való jogait. A bíróság – egyebek mellett – a következő és a kisebbségi autonómia-törekvések szempontjából lényeges megállapításokat tette az Ilinden-ügyekben meghozott ítéleteiben: „[...] az a tény, hogy személyek egy csoportja autonómiát igényel, avagy esetleg az ország valamely részének elszakadását kéri – vagyis alapvető alkotmányos és területi változtatásokat követel – automatikusan még nem igazolhatja gyűlekezéseinek betiltását. Területi változtatások beszédekben és tüntetéseken (valamint program-dokumentumokban)⁸⁹⁶ való követelése nem jelenti automatikusan az állam területi integritásának és nemzetbiztonságának veszélyeztetését.”⁸⁹⁷ Sőt, politikai pártoknak az autonómiáért vagy az elszakadásért való fellépése sem jelenti automatikusan azt, hogy ez ellentétben állna a demokrácia elveivel,⁸⁹⁸

⁸⁹¹ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and 29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights.

⁸⁹² Vö. „Pirin Macedónia”. A macedón kérdésről részletesebben lásd: Tóth Norbert: Törekeny béke a félhold árnyékában – macedón jövőkép a harmadik évezredben. *Válóság*. XLIX. évf. 2006 november. 11. szám. 59–67.

⁸⁹³ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and 29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights. 10.

⁸⁹⁴ Uo. 12.

⁸⁹⁵ Uo. 15–31.

⁸⁹⁶ Case of the United Macedonian Organistaion Ilinden and others v. Bulgaria (Application No. 59491/00) Judgement of the European Court of Human Rights. 76.

⁸⁹⁷ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and 29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights. 97.

⁸⁹⁸ Case of the United Macedonian Organistaion Ilinden – PIRIN and others v. Bulgaria (Application No. 59489/00) Judgement of the European Court of Human Rights. 61.

és pusztán az a tény, hogy egy párt ilyen célokért küzd, nem teremt elégséges alapot ahhoz, hogy egy szervezetet feloszlassanak nemzetbiztonsági okokra hivatkozva.⁸⁹⁹ Ugyanis attól, hogy egy politikai párt programja nem egyeztethető össze az állam pillanatnyi alapelveivel és struktúrájával, az még kompatibilis lehet a demokrácia szabályaival és alapelveivel.⁹⁰⁰ Az EJEB jogértelmezése szerint ugyanis a demokrácia lényege a problémák nyilvános viták segítségével való megoldásának képessége⁹⁰¹ és a demokrácia egyik elsőrendű jellemzője, hogy az ország problémáira párbeszéd útján és erőszak igénybevétele nélkül kínál orvoslási lehetőséget, még akkor is, ha ezek a problémák kellemetlenek az állam számára.⁹⁰²

Bibó István vélekedése ezzel kapcsolatban, hogy csak demokratizmustól nagymértékben áthatott, igen stabil, politikailag nagyon érett és a maguk pusztá fizikai léténél nagyobb vállalkozásokat hordozó társadalmi és politikai közösségek hajlandók az államukkal szemben felvetett önrendelkezési igényekkel egyáltalán párbeszédbe bocsátkozni.⁹⁰³ Az államok azért vonakodnak attól, hogy az azt igénylőknek területi önkormányzatot engedélyezzenek, mert ezáltal egy addig pusztán belpolitikai ügyet jelentő, amorf népcsoport hirtelen valamiféle különálló nemzeti individualitássá vagy annak csírájává válik, amelynek így több reménye lehet arra, hogy későbbi esetleges elszakadási törekvését nemzetközi fórumok elé vigye.⁹⁰⁴ Igaz Bibó is úgy látja, hogy az autonómia megtagadása adott esetben nagyobb biztonsági kockázattal járhat a területi állam számára, mint annak megadása.⁹⁰⁵ Sőt, Eötvös József is hasonlóan vélekedett a 19. században, lényegében a hatalommegosztás és a szubszidiaritás elveinek a demokrácia minőségére gyakorolt jótékony hatása felől közelítve, amikor így fogalmazott: „rendesen azt hiszik, hogy az államot a tagjai részéről fenyegető veszélyek csekélyebbek központosított államokban, hol a község és tartomány autonómiáját összerontották, s az állam egyes részeitől minden lehetőséget elvettek, hogy a központosított kormány parancsai elé törvényes úton akadályokat tehesenek. Azt hiszem e nézet is tévedésen alapszik.”⁹⁰⁶ Az igazság kedvéért hozzá kell ehhez tenni, hogy a tartományi autonómiára Eötvös alapvetően nem úgy tekintett, mint a többség-kisebbség konfliktus kezelésének egyik lehetséges módjára.

Az EJEB vonatkozó esetjogából az következik, hogy egy állam valamely régiójának lakosai joggal alapíthatnak olyan társadalmi szervezeteket, amelyek célja az adott régió különleges jellemzőinek előmozdítása és pusztán az a tény, hogy egy ilyen egyesület kisebbségi „öntudatú” még nem lehet legitim ok az egyesülési, illetve gyülekezési jog korlátozására.⁹⁰⁷ A valamilyen etnikai identitásra törekvés vagy a kisebbségi öntudat megnyil-

⁸⁹⁹ Uo.

⁹⁰⁰ Uo.

⁹⁰¹ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and 29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights. 97.

⁹⁰² Uo. 88.

⁹⁰³ Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás.* Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest, 2011. 129.

⁹⁰⁴ Uo. 130.

⁹⁰⁵ Uo. 138.

⁹⁰⁶ Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államba.* II. kiadás. II. kötet. Ráth Mór kiadása, Pesth, 1871. 334.

⁹⁰⁷ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and

vánulása is fontos a demokrácia megfelelő működése szempontjából, valamint a pluralizmus is – többek között – az etnikai és kulturális azonosságtudatok valódi elismerésére és tiszteletére épül.⁹⁰⁸ Nyilván az egyesülési és a gyülekezési jog gyakorlásakor meghatározó jelentőségű kötelezettség azok mindenkor békés jellege, de például egy rendezvényen az „ellenállás”, „küzdelem” vagy „felszabadítás” szavakat tartalmazó üzenet felolvasása, még nem szükségképpen jelent erőszakra, fegyveres ellenállásra vagy felkelésre való felhívást,⁹⁰⁹ azaz a békés jelleg elvesztését, valamint szeparatista jelszavak valószínűsíthető elhangzása sem indokolhatja önmagában egy gyűlés betiltását.⁹¹⁰

Politikai pártok két feltétel együttes megléte esetén kampányolhatnak az állam jogi és alkotmányos struktúrájának megváltoztatásáért: ha az ennek érdekében felhasznált eszközök minden esetben jogszerűek és demokratikusak, továbbá, ha az általuk javasolt változtatások összeegyeztethetők az alapvető demokratikus elvekkel.⁹¹¹ Ugyanakkor abban az esetben, ha például egy politikai párt és egy terrorszervezet között kapcsolat mutatható ki, úgy ez a demokráciára jelentett veszélyként értékelhető⁹¹² és a párt jogszerűen felosztható.⁹¹³ Az Ilinden-ügyek sorában másodikként az „Egyesült Macedón Szervezet Ilinden és Ivanov kontra Bulgária” ügyben⁹¹⁴ (Ivanov-ügy) 2005-ben hozott ítéletet az EJEB. Az Ivanov-ügyben arról volt szó, hogy az Ilinden nevű szervezet több alkalommal szeretett volna gyűléseket tartani, azonban ezeket a bolgár hatóságok a legtöbb esetben nem engedélyezték vagy akadályozták, mint az EJEB ítéletében megállapította: jogellenesen. Ráadásul az hagyján, hogy az állami hatóságok például az autonómia iránt küzdő szervezetek vagy csoportok gyülekezését eltérni köteles, még pozitív kötelezettségei is vannak ilyen esetekben. Az Ivanov-ügyben hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy a „hatóságok kötelesek megfelelő intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy megelőzzék az Ilinden gyűlésein résztvevők elleni erőszakos cselekményeket vagy legalábbis korlátozzák azok mértékét”.⁹¹⁵ Magyarul, a hatóságoknak ilyen esetekben aktívan meg kell akadályozniuk, illetve előzniük azt is, ha például ellentüntetők szeretnének erőszakos cselekményeket elkövetni az autonómiát követelő protestálókkal szemben.

Véleményem szerint 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

29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights. 89.

⁹⁰⁸ Case of the United Macedonian Organistaion Ilinden and others v. Bulgaria (Application No. 59491/00) Judgement of the European Court of Human Rights. 58.

⁹⁰⁹ Case of Stankov and the United Macedonian Organistaion Ilinden v. Bulgaria (Applications Nos. 29221/95 and 29225/95) Judgement of the European Court of Human Rights. 102.

⁹¹⁰ Case of Ivanov and Others v. Bulgaria (Applications No. 46336/99) Judgement of the European Court of Human Rights. 64.

⁹¹¹ Case of the United Macedonian Organistaion Ilinden – PIRIN and others v. Bulgaria (Application No. 59489/00) Judgement of the European Court of Human Rights. 59.

⁹¹² Case of Herri Batasuna and Batasuna v. Spain (Applications Nos. 25803/04 and 25817/04) Judgement of the European Court of Human Rights. 89.

⁹¹³ Uo. 93.

⁹¹⁴ Case of the United Macedonian Organistaion Ilinden and Ivanov v. Bulgaria (Application No. 44079/98) Judgement of the European Court of Human Rights.

⁹¹⁵ Uo. 115.

valószínűleg meg a kisebbségek hatékony és tényleges politikai/közéleti részvételhez való joga. A politikai jogok mellett létezik egy másik elképzelés is, amely szintén a demokratikus hatalomgyakorlás talaján állva, a szubszidiaritás elvén keresztül próbálja meg érvényre juttatni a területi autonómia iránti kisebbségi igényeket. Vizi Balázs szerint „a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómia – törekvéseknek”.⁹¹⁶

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 kötéserővel nem rendelkező dokumentumokban érhető tetten. Természetesen a szubszidiaritás elve is kombinálható a részvételi joggal, vagy a kisebbségi identitás megőrzéséhez fűződő vitális érdekekkel. Az államok nemzetközi jogi jelentőségének az elmúlt évszázadban megfigyelhető fokozatos térvesztése – ami természetesen még mindig nem jelenti azt, hogy az államok ne volnának központi szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak – ezenkívül azt is eredményezheti, hogy a területi autonómia és tulajdonképpen más autonómiaformák is megfelelő eszköznek bizonyulhatnak, éppen a területi integritás vonatkozásában, belső társadalmi csoportközi konfliktusok kezelésében. Egyetértve Majtényi Balázs megállapításával, emiatt a jövőben „az autonómia [...] a nemzetközi szervezetek előtt egyre népszerűbb lesz”.⁹¹⁷

A „fordított kisebbségi” helyzetben lévő csoportok számára érdekeik védelmére az egyedüli univerzális nemzetközi jogi lehetőséget az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei jelentik, kiegészülve természetesen az emberi jogok majdnem teljes spektrumával, ugyanis a kisebbségi jogok által biztosított speciális garanciákra nem tarthatnak igényt. A különféle regionális nemzetközi jogi rezsimekben valamivel összetettebb a kép és az is látható, hogy főként az európai kontinensen van fogadókészség a kisebbségen belüli kisebbségek problémájára. Érdekes, hogy bár a hard nemzetközi (kisebbségi) jog – a meglévő egyedi megoldások ellenére – ambivalensen viszonyul a kisebbségi területi autonómiához és az ahhoz való joghoz, valójában nem meglepő módon különféle korlátokat támaszt azzal szemben. Így természetesen az autonómia, bár mindig egyfajta kivételt is jelent a főszabály alól, – csakúgy mint az államhatalom – csak az emberi jogok nemzetközi rendszerének tiszteletben tartásával működhet.

A tárgyalta autonómia-megoldások többségében igyekeztek belső jogi eszközökkel is limitálni az autonómia tényleges kedvezményezettjének, vagyis az adott régió többségi lakosságának esetleges túlhatalmát. Ezt a megállapítást támasztja alá például – a korábban már említetteken kívül – az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által 2007-ben életre hívott Kisebbségügyi Fórum 2009-ben a „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” című második ülészakán elfogadott ajánlása is. Eszerint: „[A]z egyéni emberi jogok tiszteletben tartása az a kontextus, amelynek keretein belül a kisebbségek részvételét elősegítő intézkedések megtehetőek; senki sem szenvedhet hátrányt valamely kisebbséghez való tartozása,

⁹¹⁶ Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. *Pro Minoritate*. 2008/tavaszi. 62.

⁹¹⁷ Majtényi Balázs (2007): i. m. 109.

vagy nem tartozása miatt, ideértve a regionális autonómián belüli rendszereket.”⁹¹⁸ Ezzel a fordulattal csendül egybe Asbjørn Eide álláspontja, aki szerint „a kisebbségek védelme érdekében elfogadott intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk a többség és az ország minden más lakosának emberi jogait. [...] Az identitás megőrzését, ideértve az önkormányzatot, nem lehet arra használni, hogy más csoportok tagjait megfoszják emberi jogaiktól”.⁹¹⁹ Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának „A helyi és regionális hatóságoknak az emberi jogok végrehajtásában játszott szerepe” címet viselő 280. (2010) számú ajánlása is ezt erősíti meg: „a helyi és regionális hatóságoknak eleget kell tenniük a nemzetközi kötelezettségekből fakadó emberi jogi kötelezettségeknek, igaz csak a saját helyi vagy regionális hatásköreiken belül”.⁹²⁰ Azaz kisebbségi területi autonómia működtetése során az autonómia hatóságai kötelesek egyfajta egyensúlyi helyzetre törekedni a helyi többség, helyi kisebbség viszonyát illetően, legalábbis a mindenkit megillető emberi jogok vonatkozásában.

A regionális emberi jogi, illetve nemzetközi kisebbségi jogi rezsimek valamivel nagyobb rugalmasságot tanúsítanak ebben a tekintetben és különösen bizonyos soft law megoldások hajlanak arra, hogy a „fordított kisebbségek” problematikáját „kisebbségi szemüvegen” keresztül szemléljék. Jóval egyszerűbb ennél a kérdésnél a többszörös kisebbségi helyzetben lévő csoportok, valamint a kisebbségi sorban lévő őslakos népek ügyének megítélése. Esetükben ugyanis a nemzetközi jog lehetővé teszi a nemzetközi kisebbségi jogi garanciák felhívását és a kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése is többnyire azok gyakorlati alkalmazását támasztotta alá. Ezzel szemben a bevándorlás kérdésének rendezése és a bevándorlók státuszának problémája nem az autonóm területek, hanem a területi államok kompetenciájába tartozik.

Az autonóm területi entitások „külső dimenziójában” a kisebbségi területi autonómia kérdésköre és a nemzetközi jog érintkezési felületét az autonóm terület által folytatott nemzetközi kapcsolatok jelentik. Az esetlegesen számításba vehető hatályos nemzetközi szerződések hallgatnak az autonóm területek, vagy szövetségi államok esetében a tagállamok lehetőségeiről ezen a területen. „A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezményhez” a Nemzetközi Jogi Bizottság által fűzött kommentár csak annyit jegyez meg, hogy föderációk esetében a szövetségi állam joga eldönteni azt, hogy felruházza-e belső jogában valamely tagállamát a követküldés és -fogadás jogával. Ebből az következik, hogy kizárólag az egyes államokon múlik az, hogy állami szint alatti területi egységeiknek biztosítanak-e a nemzetközi kapcsolatok vitelére lehetőséget és amennyiben igen, milyen mértékben hatalmazzák fel azokat arra. Természetesen a nemzetközi jog ilyen esetekben megengedő, vagyis elfogadja az állam erre vonatkozó döntését.

Az Európa Tanács keretében kidolgozott „1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához” hasonlóan az „1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának”

⁹¹⁸ Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation. 28. pont. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/106/15/PDF/G1010615.pdf?OpenElement> (2013. február 23.)

⁹¹⁹ Eide, Asbjørn (1996): i. m. 283.

⁹²⁰ Lásd az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa „A helyi és regionális hatóságoknak az emberi jogok végrehajtásában játszott szerepe” címet viselő 280. (2010) számú ajánlásának 1. c) alpontját.

tervezete, amely nem lépett hatályba, elismerte volna a területi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatokban való részvételének jogát. Ez a Karta a régiók nemzetközi cselekvési lehetőségeit két kategóriába sorolta, különválasztva a határmenti/régióközi együttműködést a hagyományos értelemben vett külkapcsolatokban való részvételtől. Mindkét esetben hangsúlyozza a Karta tervezete, hogy az állam belső jogának és a nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartásával járhat el a régió. Ezek alapján a régió minimálisan konzultatív jogot kapott volna olyan döntések nemzetközi vagy európai kialakítása során, amelyek közvetlenül érintik a hatásköreit. A Karta elismerte volna ezenkívül azt is, hogy a régiók képviselőket tartsanak fent más régiók, vagy helyhatóságok, illetve olyan nemzetközi szervezetek mellett, amelyek tevékenysége közvetlen hatással lehet a terület lakosainak életére. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió bizonyos intézményei munkájának segítésére tanácsadó szervként működteti a Régiók Bizottságát, amelyben az EU területén működő kisebbségi területi autonómiák zöme képviselteti is magát.

A kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése rávilágított arra, hogy az ilyen területi entitások a nemzetközi kapcsolatok dinamikájából is adódóan manapság már igénylik és széleskörűen alkalmazzák is a területi államok által számukra biztosított lehetőségeket külkapcsolataik fejlesztésére és alakítására vonatkozóan. A követküldési és fogadási jog kérdését alapul véve elmondható, hogy ma már nem minősül szokatlannak az, ha egy autonóm terület képviselőt tart fent egy állam, vagy egy nemzetközi szervezet, esetleg más régiók mellett. Az is megállapítható, hogy a fogadó országok, vagy szervezetek is elfogadják ezt a gyakorlatot. Mindezek alapján ma már szinte lehetetlen különbséget tenni például az amerikai kontinens bizonyos államai között 1933-ban Montevideóban megkötött „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Egyezmény” 1. cikkében felsorolt állami attribútumok alapján autonóm terület és állam között. Ugyanis a kisebbségi területi autonómiák nagy része ma már nemcsak állandó népességgel, meghatározott területtel és kormányzattal rendelkezik, hanem arra is képes, hogy más nemzetközi jogi jogalanyokkal, akár államokkal „nemzetközi” kapcsolatokat alakítson ki és tartson fenn.

A *ius legationis*-szal szemben az autonóm területek esetleges nemzetközi jogi felelősségének kérdésében nem ennyire megengedő a nemzetközi jog. A kisebbségen belüli kisebbségek problémáját tárgyaló fejezetben már megelőlegeztem, hogy az autonóm hatóságok által elkövetett nemzetközi jogi jogsértések miatt a területi állam felelős. Ezt támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bizottság által a vonatkozó hatályos nemzetközi szokásjog szabályait egybegyűjteni szándékozó az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” (Végleges Tervezet) néhány rendelkezése is. Így az államnak való betudhatóság szempontjából az állam szervének minősülnek az adott ország valamely területi egységének szervei is.⁹²¹ Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Jogi Bizottság Végleges Tervezetéhez fűzött kommentár megjegyzi, hogy ebből a szempontból nincs annak jelentősége, hogy a „területi egység” egy szövetségi állam alkotóeleme, vagy pedig autonóm körzet.⁹²² Ezzel egybevető megállapításra jutott – és a területi állam

⁹²¹ Lásd „Az államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” 4. cikk (1) bekezdését.

⁹²² Lásd a Végleges Tervezet 4. cikkéhez fűzött kommentár (9) bekezdését.

felelősségét állapította meg – az Emberi Jogok Európai Bírósága az autonóm Man-szigettel kapcsolatos „Tyrer kontra Egyesült Királyság” ügyben⁹²³ vagy a szintén autonóm Guernsey-vel összefüggő „Gillow kontra Egyesült Királyság” esetben.⁹²⁴ Ugyanakkor ez csupán az alkalmazandó általános szabály, ugyanis, mint ahogyan szintén a már említett kommentárban olvashatjuk, arra azért van lehetőség, hogy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség esetén ún. szövetségi klauzula segítségével a föderáció nemzetközi felelősségét maga a szerződés zárja ki olyan esetekben, amikor az adott ország valamely területi egysége hatóságai tanúsítanának az érintett szerződéssel ellentétes magatartást.⁹²⁵

A szerződés területi hatályának az adott állam teljes területéhez viszonyított szűkítése nemcsak föderációk tagországai, hanem unitárius államok autonóm területi egységei esetében is kivitelezhető. A Nemzetközi Jogi Bizottság értelmezése szerint az ilyen esetek *lex specialisnak* minősülnek, így azokra a nemzetközi felelősségi jog „általános része” nem alkalmazható.⁹²⁶ Hasonlóképpen *lex specialisnak* minősül az az eset, amikor a szövetségi állam, vagy autonóm terület saját maga és saját nevében a területi állam alkotmányában foglalt felhatalmazás alapján eljárva köthet nemzetközi szerződést.⁹²⁷ A területi állam ebben a helyzetben – szemben az imént tárgyalt szerződéses esettel – csupán másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel rendelkezhet az autonóm hatóságok által esetlegesen elkövetett nemzetközi jogsértések miatt. Annak, hogy az állam nemzetközi jogi felelőssége nem „enyészik” el ilyen helyzetekben, az az oka, hogy éppen az állam az, amely saját belső jogalkotásával felhatalmazza az autonóm hatóságokat a kormányzati hatalom bizonyos elemeinek gyakorlására.⁹²⁸

Elvileg elképzelhető lenne az is, hogy nemzetközi jogi jogszabály hozzon létre egy adott országon belül olyan – a műben alkalmazott definíció alapján annak minősülő – autonóm területi entitást, amelyet úgyszintén a nemzetközi jog ruházna fel nemzetközi szerződéskötési képességgel.⁹²⁹ Az ilyen – egyelőre csak elméleti síkon létező – helyzetekben az autonómiát létesítő nemzetközi jogszabály alapján és keretei között az érintett területi állam még másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel sem rendelkezne az autonóm terület által elkövetett nemzetközi jogsértések kapcsán. A fentebb elmondottakból az is következik, hogy a mai modern nemzetközi kapcsolatokban már előfordul és előfordulhat, hogy egy kisebbségi területi autonómia korlátozott nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkezzen. Ennek lehetőségét egyébként a Végleges Tervezethez fűzött kommentár több pontja is elismeri.⁹³⁰

⁹²³ Case of Tyrer v. The United Kingdom (Application No. 5856/72) Judgement of the European Court of Human Rights.

⁹²⁴ Case of Gillow v. The United Kingdom (Application No. 9063/80) Judgement of the European Court of Human Rights.

⁹²⁵ Lásd a Végleges Tervezet 4. cikkéhez fűzött kommentár (10) bekezdését.

⁹²⁶ Uo.

⁹²⁷ Uo.

⁹²⁸ Lásd a Végleges Tervezet 5. cikkéhez fűzött kommentár (5), valamint a 17. cikkéhez fűzött kommentár (4) bekezdését.

⁹²⁹ Jóllehet az Åland-szigetek autonómiájának nemzetközi jogi alapjai vannak, a nemzetközi jog nem ruházta fel az autonóm területet nemzetközi jogi cselekvőképességgel.

⁹³⁰ Lásd a Végleges Tervezet 17. cikkéhez fűzött kommentár (3)-(4) bekezdéseit.

Álláspontom szerint továbbra is számolni kell azzal, hogy a többség-kisebbség viszony rendezését illetően a területi autonómia egyike marad azoknak a lehetséges megoldásoknak, amelyeket az érintettek (főként maguk a kisebbségi közösségek) komolyan mérlegelnek mint az érdekeik érvényesítése szempontjából hatékonynak gondolt eszközt. Nem elhanyagolható azonban ebből az aspektusból a területi állam(ok) viszonya sem a kisebbségi területi autonómiához. Jóllehet ez nem feltétlenül a könyvemben írtakból következik, de az annak elkészítéséhez vezető kutatómunkám során azt tapasztaltam, hogy a potenciálisan érintett államok többsége csak akkor hajlandó önként felkínálni az autonómiát mint opciót a kisebbségeknek, amikor azok már nem azt, hanem az elszakadást, a teljes függetlenséget követelik, vagy ténylegesen már meg is valósították azt. A közelmúltból vett példákat idézve ez történt Koszovó⁹³¹ vagy Dél-Szudán⁹³² esetében is, illetve Marokkó is egyfajta autonómiát tudna elképzelni Nyugat-Szahara számára.⁹³³ Figyelemre méltó, hogy ilyen esetekben éppen az a scenárió valósul meg, amit az államok a kisebbségi területi autonómia megadásának megtagadásával el szeretnének kerülni. Vannak kivételek is persze, így lényegében a területi állam belátása, a kedvező nemzetközi feltételek, vagyis kis túlzással „a csillagok szerencsés együttállása” kellett Feröer autonómiájához.

A területi autonómia valóban nem csodaszer, mantrázhatnám. Megold, illetve kezel bizonyos problémákat, de újakat is szül egyúttal. A fenti ívek nemzetközi jogi analízise annyiival tud hozzájárulni – elsősorban a tervezési fázisban lévő – kisebbségi területi autonómiák ügyéhez, hogy ráirányítja a reflektort a vonatkozó szabályokra és erre figyelemmel a hatályos nemzetközi jognak megfelelő módon alakítható ki az autonóm terület jogi háttere.

⁹³¹ Lásd ezzel kapcsolatban például: Szilágyi Imre: Szerbia viszonya a Koszovó-problémához. *Regio*. 2008. 2. szám. 3–19.; Tóth Norbert: Szerb tervek a „koszovói kérdés” rendezésére (1990–2008). *Föld-rész*. I. évf. 2008. 1. szám. 45–50. Lásd továbbá Szerbia hatályos alkotmányának vonatkozó részeit. Uo. 77–87.

⁹³² <http://www.sudantribune.com/The-case-for-South-Sudan,35899> (2013. augusztus 17.)

⁹³³ <http://moroccanamericanpolicy.com/MoroccanCompromiseSolution041107.pdf> (2013. augusztus 17.)

BIBLIOGRÁFIA

- Ackrén, Maria: *Territoriella autonomier i världen. En empirisk studie över de självstyrda områdena i världen*. Ålands fredsinstitut, Mariehamn, 2005. 162.
- Ackrén, Maria: Åland och EU. *Finsk Tidskrift*. No. 5. 2008. 235–242.
- Adams, Gerry: *The New Ireland. A Vision for the Future*. Brandon, Belfast, 2005. 124.
- Alfredsson, Gudmundur: Autonomy and Human Rights. In: Lyck, Lise (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. NordREFO, Stockholm, 1997. 34–47.
- Anaya, James S.: A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination. *Transnational Law and Contemporary Problems*. No. 3. 1993.
- Anaya, James S.: Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 3–18.
- Anaya, S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition. Oxford University Press, New York, 2004. 408.
- Arnopoulos, Sheila-MacLeod – Clift, Dominique: *The English Fact in Quebec*. Second Edition. McGill-Queen's University Press, Kingston, 1984. 247.
- Åkermark, Sia Spiliopoulou: Autonomy and Minority Protection – relation and functions of two distinct concepts. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): *Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnestiftelse, Mariehamn, 2002. 51.
- Åkermark, Sia Spiliopoulou: The Åland Island sin International Law and Cooperation: The Legal Capacity of an Autonomous Region. In: Hannikainen; Lauri – Horn; Frank (eds.): *Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*. Kluwer Law International, The Hague, 1997. 257–279.
- Árkus István: *Rhodésia. Zimbabwe*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980. 241.

- Bakos Ferenc (főszerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. 2. kiadás, változatlan utányomás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006. 723.
- Balogh Arthur: *Magyar közjog*. Stampfel-féle Könyvkiadóhivatal. Budapest, 1916. 68.
- Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme. A kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Ludwig Voggenteiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928. 331.
- Barros, James: *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. Yale University Press, New Haven, 1968. 362.
- Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás*. Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest, 2011. 459.
- Bíró Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1998. 321.
- Blutman László: Nemzetközi szerződés értelmezése más nemzetközi jogszabály segítségével. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs, 2009. 23–43.
- Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 247.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002 13–36.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*. 2004. 1–2. szám. 466–498.
- Brzezinski, Zbigniew: The Dilemma of the Last Sovereign. *The American Interest*. Autumn, 2005. 37–46.
- Buchheit, Lee C.: *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. Yale University Press, New Haven, 1978. 260.
- Burke, Edmund: *Töprengések a francia forradalomról*. Atlantisz-Medvetánc Kiadó, Budapest, 1990. 401.

- Buttin, Anne-Marie: *A klasszikus Görögország*. Korona Kiadó, Budapest, 2006. 300.
- Búza László: Finnország és Oroszország. *Magyar Társadalomtudományi Szemle*. 1911. 4. évf. 2. szám. 124–145.
- Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete. A békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930. 432.
- Byers, Michael: *Custom, Power and the Power of Rules. International Relations and Customary International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. 250.
- Cassese, Antonio: *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995. 396.
- Cassese, Antonio: *International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2001. 469.
- Concha Győző: *Politika*. II. kötet (első fele). *Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1905. 431.
- Coudenhove-Kalergi: *Totális állam, totális ember*. Századunk Kiadása, Budapest, 154.
- Crawford, James: *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford, 2006. 942.
- Dinstein, Yoram: Autonomy (International Guarantees of Autonomy). In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 243–254.
- Duchacek, Ivo D.: Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford University Press, Oxford, 1990. 1–33.
- Eide, Asbjørn: Ethnic conflicts, minority protection, and the international community. In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov, Valery A. (eds.): *Ethnicity and power in the contemporary world*. United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris, 1996. 263–286.
- Eiler Ferenc: A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1918–1938. *Regio*. 2009. 3. szám. 179–195.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államba*. II. kiadás, II. kötet. Ráth Mór kiadása, Pesth, 1871. 744.

- Faluhelyi Ferenc: Államközi jog. I. Államközi alkotmányjog és jogtan. Dr. Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs, 1936. 357.
- Farkas Vajk: Az autonómiafolyamat Spanyolországban. *Kisebbségkutatás*. 2013. 22. évf. 1. szám. 91–120.
- Fábián Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I.* Komp-Press Baráti Társaság, Kolozsvár–Cluj-Napoca, 2003. 275.
- Fábián Gyula: Pro és contra jogi sedes materiae a kisebbségi autonómia témájában, Románia esetében. *Pro Minoritate*. 2008/tavaszi. 79–111.
- Fedinec Csilla: Kárpátaljai autonómia-koncepciók 1918–1944 között. *Kisebbségkutatás*. 2001. 10. évf. 3. szám. 450–469.
- Fitzmaurice, Malgosia: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 16. 2009. 67–156.
- Flachbarth Ernő: *Ruszinszko autonómiaja a nemzetközi és a csehszlovák alkotmányjog szempontjából*. Miskolci Jogászélet Könyvtára. Új sorozat, 6. szám. Miskolc, 1934. 50.
- Frashëri, Kristo: *The History of Albania: a brief survey*. Magánkiadás, 1963. 343.
- Gardberg, Anders: *Åland Islands. A Strategic Survey*. National Defence College, Helsinki, 1995. 10.
- Gayim, Eyassu: The Autonomy of Eritrea (1952–1962): Learning from the Failed Experience. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 401–419.
- Gál Gyula: Az autonómia felépítése. A dél-tiroli eset. *Európai Utas*. 1999. 10. évf. 4. szám. 37.
- Gáll Ernő: Kisebbség a kisebbségben. *Regio*. 1993. 2. szám. 81–98.
- Ghai, Yash: *Hong Kong's New Constitutional Order. The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong University Press, Hong Kong, 1997. 582.
- Ghai, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): *The second Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnesstiftelse, Mariehamn, 2002. 29–54.

- Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 3–45.
- Görömbei Sára: A Gross-jelentés – az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra. *Magyar Kisebbség*. 2003. 2–3. szám. 350–367.
- Görömbei Sára: Az autonómia gyakorlati megvalósítása. Miről beszélünk? Az autonómia lényege. *Pro Minoritate*. 2008/ősz. 64–69.
- Granhölm, Petra: Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland. *Rapport från Ålands Fredsinstitut* (Mariehamn) Nr. 2. 2009. 82.
- Grewe, Wilhelm G.: *The Epochs of International Law*. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 2000. 780.
- Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999. 463.
- Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 586.
- Hampson, Françoise J: Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein Recht auf Staatenbildung? In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?* Dietz Verlag, Bonn, 1997. 60–72.
- Hannikainen, Lauri: Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law. *Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs* (Helsinki) No. 5. 1992. 102.
- Hannikainen, Lauri: The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches recht und Völkerrecht*. Band 54. 1994. 614–651.
- Hannikainen, Lauri: The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands. In: Hannikainen, Lauri – Horn, Frank (eds.): *Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*. Kluwer Law International, The Hague, 1997. 57–84.

- Hannikainen, Lauri: Self-Determination and Autonomy in International Law. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 79–95.
- Hannum, Hurst – Lillich, Richard B.: The Concept of Autonomy in International Law. *The American Journal of International Law*. Vol. 74. No. 4. 1980. 858–889.
- Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990. 501.
- Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov, Valery A. (eds.): *Ethnicity and power in the contemporary world*. United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris, 1996. 287–295.
- Hannum, Hurst: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession? In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 153–159.
- Hawkins, Darren: Indigenous Rights and the Promise of a Limited Autonomy Model. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 337–349.
- Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7–32.
- Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy. Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7–32.
- Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 47–62.
- Henriksen, John B – Scheinin, Martin – Åhrén, Mattias: The Saami People's Right to Self-Determination. *Gáldu Čála. Journal of Indigenous Peoples' Rights*. No. 3. 2007. 52–97.
- Henriksen, John B.: The Right of Self-Determination: Indigenous Peoples v. States. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 131–141.

- Hermann Gusztáv Mihály (szerk.): *A többség kisebbsége. Tanulmányok a székegyföldi románság történetéből*. Pro Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1999. 312.
- Hévizi Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*. Püski, Budapest, 2001. 256.
- Hilpold, Peter: Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention. In: Marko, Joseph (hrsg.): *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. 157–189.
- Hlepas, Nikolaos-Kommenos: Local government reform in Greece. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika (eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Leske + Budrich, Opladen, 2003. 221–240.
- Isaksson, Martin: *Carl Björkman. Ålands första lantråd*. Söderström och C:o Förlags Ab., Mariehamn, 1988. 154–165.
- Johansson, Lars-Ingmar: Åland's Autonomy. It's Background and Current Status In: Eriksson-Johansson-Sundbäck (eds.): *Islands of Peace. Åland's autonomy, demilitarisation and neutralisation*. The Åland Islands' Peace Institute, Mariehamn, 2006. 37–76.
- Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrrendelkezés, önkormányzt, egyenjogúság*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984. 281.
- Kant, Immanuel: *Az örök béke*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1985. 89.
- Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 76–82.
- Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 146.
- Kákosy László: *Az ókori Egyiptom története és kultúrája*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 434.
- Keating, Michael: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass Publishers, London, 1999. 1–16.

- Kingsbury, Benedict: Restructuring Self-Determination: A Relational Approach. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 19–37.
- Kissinger, Henry: *On China*. The Penguin Press, New York, 2011. 586.
- Kloss, Heintz – McConnell, D. Grant: *Linguistic Composition of the Nations of the World*. Vol. 5. *Europe and the USSR*. Pressés Université Laval, Laval, 1984. 853.
- Kouevi, Ayitégan G.: Right to Self-Determination: Natural or Granted? An African Perspective. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 143–153.
- Kovács Péter: Az Åland-szigetek autonómiája. In: Bárdi Nándor – Dippold Péter (szerk.): *Az Åland-szigetek önkormányzata*. Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1994. 54.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 238.
- Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai. *Pro Minoritate*. 2009/ősz. 10–30.
- Kühl, Jørgen – Pedersen, Karen Margrethe: The German Minority in Denmark. In: Åkermark, Sia-Spiliopoulou (ed.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea*. The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2006. 603.
- Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Process, Washington, 1997. 298.
- Légaré, André – Suksi, Markku: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 145.
- Légaré, André: Canada's Experiment with Aboriginal Self-Determination in Nunavut: From Vision to Illusion. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 335–367.
- Lulić, Mira – Bačić, Danijela: Minority Rights in Finland –The Case of Åland. In: Bar-ković, Ivana – Lulić, Mira (eds.): *Contemporary Legal and Economic Issues*. Josip Juraj Strossmayer University in Osijek. Osijek, 2007. 177–191.

- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 248.
- Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 268.
- Malloy, Tove H.: National Minority ‘Regions’ in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper.* No. 24. July 2005. 44.
- Montesquieu, Charles Secondat de: *A törvények szelleméről.* Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 1046.
- Motta, Giuseppe: South Tyrol’s Development from the Past Centralization to the Post-War Solution. In: Carteny, Andrea – Motta, Giuseppe (eds.): *Nationalisms, Identities, European Enlargement. Case Studies on the 20th and the New Century.* Accent, Cluj-Napoca, 2004. 33–48.
- Motta, Giuseppe: *The Italian Military Governorship in South Tyrol and the Rise of Fascism.* Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012. 214.
- Mynntti, Kristian: The Right to Self-Determination and Effective Participation. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination.* Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku-Åbo, 2000. 85–130.
- Németh Szilvia – Ravasz Ábel: A kisebbségbe rejtett kisebbség: magyar romák Szlovákiában. *Regio.* 2010. 1. szám. 3–43.
- „Olika behandling i lika situation” *Om diskriminering i det åländska samhället.* Rapport 2007: 7. ÅSUB, Mariehamn, 2007. 89.
- Packer, John: Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 321–335.
- Patten, Alan: The Rights of Internal Linguistic Minorities. In: Eisenberg, Avigail – Spinner-Halev, Jeff (eds.): *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity.* Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 135–154.
- Párdányi Miklós: *Államgyűlés és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében.* Veritas, Budapest, 1944. 585.

- Perry, Duncan M.: *Stefan Stambolov and the Emergence of Modern Bulgaria 1870–1895*. Duke University Press, Durham, 1993. 301.
- Phillips, Alan: Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 305–320.
- Platón: *Törvények*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2008. 637.
- Plog, Max: Democratic Theory and Minority Rights: Internal and External Group Rights in a Global Democracy. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 10. 2003. 55–82.
- Réz Mihály: *Nemzeti politika*. Pallas Részvénytársaság Nyomdája, Budapest, 1907. 96.
- Rosas, Allan: Internal Self-Determination. In: Tomuschat, Christian (ed.): *Modern Law of Self-Determination*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–London, 1993. 327.
- Rotkirch, Holger: The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances. *Journal of Peace Research*. Vol. 23. No. 4. 1986. 357–376.
- Russel, Peter H.: *Recognizing Aboriginal Title. The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism*. University of Toronto Press, Toronto, 2005. 470.
- Saifuddin, Ahmed: *The Roles of Religion and National Identity in Bangladesh*. Åbo Akademi University Press, Åbo, 2000. 248.
- Salée, Daniel: The Quebec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an Ambiguous Record. In: Keith Banting – Thomas J. Courchene – F. Leslie Seidle (eds.): *The Art of the State III. Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2007. 697.
- Sanders, Gunilla: *Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland*. http://www.regeringen.ax/.composer/upload/modules/publikationer/vitbokgunillar_rapporttext.pdf
- Scarpulla, Claudio: *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland*. Högskola på Åland, Mariehamn, 2002. 102.

- Scheinin, Martin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 179–199.
- Scheinin, Martin: How to Resolve Conflicts Between Individual and Collective Rights? In: Scheinin, Martin – Toivanen, Reetta (eds.): *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*. Institute for Human Rights of the Åbo Akademi University, German Institute for Human Rights, Turku–Åbo–Berlin, 2004. 219–238.
- Sieghart, Paul: *The Lawful Rights of Mankind. An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford–New York, 1986. 252.
- Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómiastatútum reformja 2003–2006. In: Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi, Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 79–91.
- Skurbaty, Zelim A.: Introduction. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. XXXI–LVIII.
- Soldatos, Panayotis: An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford University Press, Oxford, 1990. 34–53.
- Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): *Görög–Magyar Szótár*. Irodalmi Kör, Sárospatak, 1875. 484.
- State, Bogdan: Immigrant Integration on Åland – an exploratory study. *Report from the Åland Islands Peace Institute* (Mariehamn) No. 2. 2007. 45.
- Stepien, Adam: Egység és szakadás között. Pánszámi együttműködés az északi országokban és Oroszországban. *Pro Minoritate*. 2009/ösz. 74–95.
- Suils, Jordi – Huguet; Àngel: The Occitan Speech Community of the Aran Valley. In: Turell, Teresa M. (ed.): *Multilingualism in Spain. Sociolinguistic and Psycholinguistic Aspects of Linguistic Minority Groups*. Spanish Association for Anglo-American Studies (AEDEAN), Clevedon, 2001. 71.
- Suksi, Markku: *Frames of Autonomy and the Åland Islands*. Åbo Akademis tryckeri, Åbo, 1995. 49.

- Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 12. 2005. 189–226.
- Suksi, Markku: *Ålands konstitution*. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 2005. 566.
- Suksi, Markku: Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 160.
- Suksi, Markku: Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 195–225.
- Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 360.
- Sworden, Philip: *An Introduction to Canadian Law*. Emond Montgomery Publications, Ontario, 2006. 226.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Nemzetközi szervezetek és kisebbségvédelem 1945 után. *Regio*. 1993. 4. évf. 1. szám. 18–31.
- Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségi kérdés előzményei és összefüggései a nemzetközi jogrendben. *Regio*. 1998. 9. évf. 1. szám. 129–150.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 247.
- Szilágyi Imre: Szerbia viszonya a Koszovó-problémához. *Regio*. 2008. 2. szám. 3–19.
- Thornberry, Patrick: Self-determination and Indigenous peoples. Objections and Responses. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 39–64.
- Thornberry, Patrick: The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update. In: Phillips, Alan – Rosas, Allan (eds.): *Universal Minority Rights*. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group International, Turku–Åbo–London, 1995. 13–76.

- Thornberry, Patrick: *Indigenous peoples and human rights*. Juris Publishing – Manchester University Press, Manchester, 2002. 484.
- Thoroczka Viktor: *A magyar állam és nemzetiségei. Politikai tanulmány*. Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság. Budapest, 1896. 149.
- Tibád Antal: *A román kérdés és a magyar nemzetiségi politika*. Grill Károly Könyvkereskedése, Budapest, 1894. 104.
- Tkacik, Michael: Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 15. 2008. 369–401.
- Toggenburg N., Gabriel – Rautz, Günther: *The Protection of Minorities in Europe. A legal-political compendium leading from A-Z. Autonomous Region Trentino-Südtirol*. Bolzano–Bozen, 2012. 252.
- Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 328.
- Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az álandi terület autonómia. *Jura*. 2005. 2. szám. 180–183.
- Tóth Norbert: Törékeny béke a félhold árnyékában – macedón jövőkép a harmadik évezredben. *Valóság*. 2006 november. XLIX. évf. 11. szám. 59–67.
- Tóth Norbert: Az autonóm pártrendszerek. *Politikatudományi szemle*. 2007. 16. évf. 3. szám. 89–109.
- Tóth Norbert: Szerb tervek a „koszovói kérdés” rendezésére (1990–2008). *Föld-rész*. 2008. I. évf. 1. szám. 45–50.
- Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség. *Limes*. 2009. 4. szám. 15–24.
- Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem problémája – a jugoszláv eset. *Regio*. 1992. 3. évf. 3. szám. 37–49.
- Vattel, Emer de: *The Law of Nations*. Liberty Fund, Indianapolis, 2008. 867.
- Vizi Balázs: Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In: Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 39–54.

- Vizi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement*. PhD-thesis. Katholieke Universiteit Leuven, 2006. Nr. 100. 255.
- Vizi Balázs: A nemzeti kisebbségek és az autonómia. *Kommentár*: 2006. 1. szám. 59–60.
- Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. *Pro Minoritate*. 2008/tavasz. 54–63.
- Vizi, Balázs: Protection without Definition – notes on the Concept of „minority rights” in Europe. *Minority Studies*. No. 15. 2013. 7–24.
- Wheatley, Steven: *Democracy, Minorities and International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 201.
- Wiberg, Matti: Ambiguities in and Clarifications of the Concept of Autonomy. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 177–190.
- Wolff, Stefan – Weller, Marc: Self-determination and autonomy. A conceptual introduction. In: Wolff, Stefan – Weller, Marc (eds.): *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Routledge, London, 2005. 1–25.
- Wolff, Stefan: *Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*. 1. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf>
- Wydra, Doris: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. *International Journal on Minority and Group Rights*. No. 10. 2004. 111–130.
- Yetman, Norman R. – Steele, Hoy C. (eds.): *Majority and Minority. The Dynamics of Racial and Ethnic Relations*. Allyn and Bacon Inc. Boston Fifth Printing, Boston, 1974. 621.