

The background features abstract, flowing wavy lines. The top half is dominated by shades of red and orange, with thin white lines weaving through the curves. The bottom half transitions into shades of green, also with thin white lines. The overall effect is dynamic and modern.

MIT KELL TUDNI AZ AUTONÓMIÁRÓL?

Dr. Szili Katalin

MIT KELL TUDNI AZ AUTONÓMIÁRÓL?

MIT KELL TUDNI AZ AUTONÓMIÁRÓL?

Dr. Szili Katalin

Közreműködő: Fekete Zsuzsa

Lektor: Tolnai Szilvia

© Dr. Szili Katalin

© Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.

Minden jog fenntartva.

Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás előzetes írásbeli hozzájárulással lehetséges.

Kiadó: Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.
1016 Budapest, Gellérthegy utca 30-32.

ISBN 978-615-80102-7-6



MINISZTERELNÖKSÉG
NEMZETPOLITIKAI ÁLLAMTITKÁRSÁG



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

Kedves Érdeklődő Olvasó!

Az autonómiatörekvések egyeztetése során a Kárpát-medencében, Honfitársaink részéről nem egyszer merült fel a kérdés, hogy készüljön olyan tájékoztató, amelyből megismerhető az autonómia elmélete és gyakorlata.

Így most, egy olyan anyagot tart a kezében a Kedves Olvasó, amely ismeretterjesztő igénnyel foglalja össze az autonómia lényegét, kereteit, típusait, továbbá – a teljesség igénye nélkül – bemutat néhány Európában létező autonómiaformát. Az elsősorban nem tudományos céllal készült Autonómia tájékoztatófüzet azoknak az igényeknek tesz eleget, amelyek közérthető megfogalmazásban, az önrendelkezésről való tárgyi tudás megteremtésére és növelésére irányulnak, a már meglévő tartalmi ismeretek és gyakorlatok alapján.

Kiadványunk alapját Bognár Zoltán kolozsvári politológus publikációi jelentik. Így megköszönöm ezúton is neki, továbbá Kántor Zoltánnak, a Nemzetpolitikai Kutatóintézet igazgatójának és Márky Dániel, Fekete Zsuzsanna munkatársaimnak a segítségét az anyag véglegesítésében. Ugyanakkor hálásak vagyunk Dr. Tóth Norbert iránymutató-saiért.

Reményeim szerint azok a Kárpát-medencei fiatalok, akik már az Európai Unió polgáraként nőttek fel, az európai szubszidiaritás és szolidaritás alapjain, immár ezzel a tudással felvértezve küzdenek a jövőben is magyar közösségeink megmaradását biztosító autonómiáért.

Jó olvasást kívánva, üdvözlí Önt:

Dr. Szili Katalin
Miniszterelnöki megbízott
Az Országgyűlés volt elnöke

BEVEZETÉS

Mit jelent az autonómia, milyen formái léteznek? – tehetjük fel a kérdést. Ez a kiadvány a fogalom körülírása és tisztázása mellett konkrét európai példákkal kívánja az olvasóval szemléltetni a már megvalósult autonómiákat.

Ahhoz, hogy a Kárpát-medencében élő magyar közösségeink kivívhassák a megfelelő önrendelkezési formát, nekünk, az anyaországban élő magyaroknak is támogatnunk kell őket az elképzeléseikben.

Az Alaptörvényünkéből következik, hogy Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért. A *Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről* szóló 2010. évi XLV. törvényrendelet a Kárpát-medencei magyar közösségek önrendelkezésének támogatásáról. A nemzetpolitika stratégiai kereteiről szóló 2011-ben elfogadott dokumentum is a politikai célkitűzéseik keretében rögzítette az autonómia támogatását.

Mindezekből adódóan a magyar nemzetpolitikának természetes feladata az autonómia képviselése, ezért Magyarország Kormánya elősegíti a külhoni magyar közösségek területi és/vagy személyi-elvű autonómiáját. Elsősorban a külhoni magyar pártoknak, a külhoni magyar közösségeknek kell megfogalmazniuk az autonómia-koncepciókat és az ahhoz vezető utat. Magyarország feladata támogatni e koncepciók megvalósítását, de helyettük nem cselekedhet. Felfogásunk szerint az autonómia nem cél, hanem a szülőföldön maradás egyik legfőbb eszköze.

Mára elmondható, hogy az autonómia igény tekintetében a Kárpát-medencében egyetértés van a politikai, civil és társadalmi szervezetek között.

A már létező autonóm régiók Európában példaként szolgálnak és elsősorban gyakorlati precedenst jelentenek a magyar közösségek számára. Az Európai Unió a szabályozás kérdéseivel konkrétan nem foglalkozik, sem a kisebbségi standardok, sem az európai autonómia modellek kidolgozása területén.

A precedens tekintetében legjobb példa a székelyföldi státútumok kérdése, ahol a Székely Nemzeti Tanács és az RMDSZ készített tervezetet, melyekhez a Dél-tiroli autonómia státútum szolgált alapul. Mindezek mellett az európai autonómia-diskurzus keretében a már létező formák hivatkozási alapot is jelentenek.

Potápi Árpád János
Nemzetpolitikáért felelős államtitkár

I. AZ AUTONÓMIA FOGALMI KERETEI

Mi az autonómia?

Az autonómia azon fogalmaink egyike, melyet sokféle értelemben és szövegkörnyezetben használunk, így például: egyetemi, intézményi, kulturális, közigazgatási, személyi, területi autonómia, hogy csak néhányat emeljünk ki. Ezen összefoglaló anyag tárgya a kisebbségi autonómia szabályozási és fogalomkörének áttekintése, elsősorban az európai példák felhasználásával.

A belső önrendelkezési jog kollektív jellegének szempontjából az autonómia három típusát különböztetjük meg: a kulturális, a közigazgatási és a területi autonómiát.

Kulturális autonómia alatt egy kisebbség kulturális, oktatási és nyelvi öngazdálkodását értjük. A kulturális autonómia biztosítása érdekében az állam átruházhat jogokat olyan intézményekre (magán- vagy közintézményekre), amelyek egy adott kisebbség kulturális kérdéseire összpontosítanak. Ezen intézmények között említhetjük az iskolákat, színházakat, kiadókat és a média szolgáltatókat. A kulturális öngazdálkodás érvényesítésének kitűnő példája a kisebbségi iskolák létrehozásának, fenntartásának és igazgatásának joga is.

A közigazgatási autonómia a szervezeti, funkcionális és főképp a gazdasági szabadság megvalósulását hordozza. Az adott régióknak, az államtól különválasztott ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, gazdasági ágazati politikája van, amely egyfelől az országos költségvetéstől való elkülönülést, másfelől a központi intézmények fenntartásához történő hozzájárulást feltételezi.

A területi autonómia esetében az állam sajátos jogokkal ruház fel egy adott kisebbség által lakott területet. A területi autonómia e kisebbség által lakott terület különleges státuszát jelenti, amely az önrendelkezést lehetővé teszi a közigazgatási, vallási, oktatási és kulturális ügyekben, a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos jogainak helyi szinten történő gyakorlása által. Mivel a mai modern értelemben vett államokban a területi önkormányzás csak többségi demokráciában valósítható meg, a területi autonómia feltétele, hogy az adott nemzeti kisebbség többséget alkosson a kijelölt területen. Ha ez az előfeltétel nem teljesül, a nemzetiség kisebbségben marad a területen, és nem tud előnyt kovácsolni az itt létrehozott demokratikus intézményekből. Az egy tömbben élő kisebbségek számára a leghatékonyabb védelmet a területi autonómia biztosítja, mert ez által a kisebbségeknek biztosított a belső önrendelkezés tényleges gyakorlata: a politikai státusz szabad meghatározása és a kulturális, társadalmi, gazdasági fejlődés irányítása.¹

¹ Georg Brunner – Herbert Küpper: Európai autonómia-megoldások, Magyar Kisebbség 2004/1-2. 476. o.

Az autonómia fogalma

A modern jogállamban *autonóm* egyén az, aki külső erőktől függetlenül önállóan választja meg nyelvhasználatát, hovatartozását, szabadon fejtheti ki a véleményét és hozhatja meg a döntését.

Jelentős változás azonban, hogy míg az antikvitásban az államok közötti viszonyrendszer, addig a 20. század közepétől az állami szint alatti lokális világ került az autonómia meghatározások fókuszába. Ebben a körben jelenik meg a *csoport autonómiájának* új keletű fogalma, amely az önmagát kormányzó államalakulaton túlmutatva, magába foglalja az államalakulaton belüli öngazgatási szabadsággal rendelkező földrajzilag (település, megye, régió, tartomány, tájegység stb.), kulturálisan (etnikai, vallási, nyelvi) vagy más egyéb módon (egyetemek, egyházak stb.) lehatárolható emberi közösségeket is. Az öngazgatás alapja a demokratikusan és titkosan választott önkormányzati testület.

Napjaink Európájában *többféle autonómiáról* beszélünk a kisebbségek vonatkozásában, így az etnikai, helyi, területi, pénzügyi, közigazgatási, kulturális autonómiáról. Az autonómia fogalmával kapcsolatosan probléma a szabályozásban, hogy nem rendelkezik egy pontos jogi definícióval. A meghatározás legnagyobb nehézsége, hogy több más fogalommal összefügg, így a szuverenitással, a kollektív jogokkal, az önrendelkezéssel, a nemzeti kisebbséggel, melyek nem teljesen világosan körülhatárolt fogalmak, definíálásuk körül számos vita folyik.

Az autonómia megvalósulásáról csak akkor beszélhetünk, amikor az állam közhatalmi jogosítványokat ruház át a kisebbség tagjai által demokratikus úton megválasztott szervezetekre.

Az autonómia azt jelenti, hogy egy államon belül egyes közigazgatási egységek vagy embercsoportok önállóan dönthetnek és járhatnak el meghatározott, kizárólag őket magukat érintő ügyekben. Hogy milyen ügyekben, azt az ország alkotmánya vagy külön törvény határozza meg. Az autonómia lényege, hogy a regionális közösségek vagy nemzeti és etnikai közösségek saját ügyeikben maguk hozzák meg a számukra legmegfelelőbb döntést. Autonómiáról akkor beszélhetünk, ha bizonyos térségek vagy emberek csoportjai önmagukat saját jogszabályaiknak megfelelően, saját intézményeik révén kormányozhatják.

Természetesen, az egész államot érintő ügyekben az autonóm közösségek az állampolgárok közötti szolidaritás jegyében mindenben együttműködnek az ország többi részével és lakójával. Az autonómia gyakorlatba ültetése államszint alatt, egységes államszerkezetű országokban az önkormányzat intézménye révén lehetséges. Éppen ezért az autonómia kifejezést a decentralizáció jegyében létrehozott speciális státuszú önkormányzatok megnevezésére is használják.

A kisebbségek területi elvű autonómiája, az identitás megőrzésének céljából kiindulva különösen a következő jogok érvényesülését feltételezi:

1. az anyanyelvhasználat joga;
2. a saját oktatási rendszer kialakításának joga;
3. a köztisztviseléshez és a közszolgáltatásokhoz való jog;
4. az anyaországgal való kapcsolattartás joga(amennyiben van anyaországa a kisebbségnek);
5. a politikai képviselőhöz való jog.

II. AZ AUTONÓMIA FORMÁI

Az autonómia különböző típusait illetően a szakirodalom több formát is megkülönböztet. Az autonómia egyes formáinak osztályozási kritériumául szolgál, hogy milyen szinten és milyen jogi formában szentesítették, milyen területekre terjed ki, valamint, hogy kik az alanyai. Ennek megfelelően az autonómiát belső és nemzetközi jog létrehozhatja.

A belső jog alkotta autonómia jellegzetessége, hogy adott állam jogalkotója hozza létre az autonómiát (például Grönland és Korzika területi autonómiája, vagy a skandináviai lappok személyi autonómiája). Ez történhet alkotmány, törvény, statútum kidolgozásával vagy ezek kombinációval.

A nemzetközi jog alapján létrehozott autonómia alapulhat kétoldalú szerződésen, (például Dél-Tirol és Åland-szigetek autonómiája), egyoldalú nemzetközi jogi aktuson vagy a nemzetközi jogközösség döntése alapján, a rend és a béke érdekében (például az iraki kurd lakosság védelme, az egykori Jugoszlávia területén kialakított biztonsági övezetek).

Az autonómia, alanyát illetően, vagy egy adott területhez vagy a kisebbség egyes tagjaihoz kapcsolódhat. Előbbi esetben területi, utóbbiban pedig személyi elvű autonómiáról beszélünk. Területi autonómia hozható létre ott, ahol a kisebbség többségben van egy területen.

A területi autonómia

A *területi autonómia* egy állam bizonyos területén többségben élő kisebbség által megvalósított önkormányzás, önrendelkezés a közigazgatási, oktatási, kulturális és vallási kérdésekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásával.

Amint megnevezése is tükrözi, a területi autonómia esetében egy adott, kisebbség által lakott terület különleges jogállással van felruházva, azaz egy földrajzi értelemben behatárolt területen élő kisebbség élvez bizonyos jogokat. A különleges jogállást az alkotmány, törvény vagy statútum biztosíthatja.

Az autonóm terület lehatárolása történhet az állam általános adminisztratív, igazgatási struktúráján belül. Ennek megfelelően a területi autonómia alanyaivá válhatnak egyes helyhatóságok, régiók illetve provinciák (például Dél-Tirol), vagy egy föderális berendezkedés területi alkotóelemei. Így a területi autonómia intézményén belül megkülönböztethetjük:

- a *helyi területi autonómiát*, amellyel egy kis térségben élő kisebbség helyi többsége révén, a helyi önkormányzat egybeesik a közigazgatási autonómiá-

val. Ez a közigazgatási autonómia, a létező helyhatóság jogkörének bővítésével különleges státust is eredményezhet, mely megalapozhatja a különleges státusú kisebbségi önkormányzat létrejöttét. Sajátos célja a demokratikus elvek teljes mértékű érvényesítése a helyi közösség tagjainak a közéletben való részvételével a helyi autonómia jogköreinek a gyakorlása.

- a *regionális területi autonómia* az ország közigazgatási egységeként fennálló tartományok illetve régiók autonóm hatáskörökkel történő felruházása, mely a különleges státusú, összetettebb hatáskörű helyi önkormányzatok társulása révén is létrejöhet, amennyiben az állam ezt közjogilag is elismeri.
- az állam területi-adminisztratív rendszerétől eltérő módon létrejött, különleges státusú területi autonómiák. E területi autonómiák nem illeszkednek az ország általános közigazgatási rendszerébe, speciális jogi egységet képeznek.
- Területi autonómia létrehozása lehetséges az állam többi részétől elkülönítve is. Klasszikus példája ennek a Szerbia által felállított, de időközben már megszűnt vajdasági vagy koszovói autonómiák.
- A területi autonómia speciális formája érvényesíthető multietnikus régiókban. Egy régió – amely több etnikai közösség lakhelye – nem rendelkezik egy adott kisebbség helyi többségével, de különleges multietnikus igazgatási rendszerrel ruházható fel saját területi autonómiájának igazgatásához. Ez az elrendezés legitim képviselőt nyújthat az összes érintett kisebbségnek.
- Az egyes területi autonómia-elrendeződések keretében a szakirodalom kitér az úgynevezett *megosztott autonómia* típusára, mely a megosztott terület fogalmára alapoz. Esetében egy nagy létszámú kisebbségi csoport valamint a többségi lakosság oly módon él együtt egy adott területen, hogy egymástól való elhatárolásuk lehetetlen, a személyi elvű autonómia pedig ugyanakkor elégtelen az egyes csoportok szükségleteinek, jogainak kielégítésére. Ezen elrendeződésben a politikai életben, a törvényhozásban, valamint a végrehajtó hatalomban való arányos részvételi jog valamennyi csoport számára szavatolt. Erre a legkiválóbb példa, a Vajdasági Autonóm Tartomány, ahol a nemzeti kisebbségek a jogszabály alapján választott nemzeti tanácsaikon keresztül gyakorolják közösségi jogaikat.

Amint neve is tükrözi, a területi autonómia behatárolása a terület, nem pedig a lakosság szempontjából történik. A kisebbségi területi autonómia esetében tehát két alapvető feltételnek kell teljesülnie: a kisebbségnek lehetőleg egy zárt területen kell laknia, és az adott vidéken a lakosság többségét kell képeznie. Ennek következtében a területi autonómiának mindig lesznek a többséghez, esetleg egy harmadik kisebbségi csoporthoz tartozó tagjai, akik esetében a kisebbségi jogok egy nem területi alapú szerveződés

keretében biztosíthatóak, ugyanakkor az illető kisebbségnek lesznek olyan tagjai, kik a területi autonómia határain kívül maradnak.

Az autonóm státusz különösen a következőket foglalja magába:

- az autonóm hatáskörök definícióját;
- az illető területen használatos nyelv(ek) státusát;
- a helyi többség oktatási és kulturális, média szükségleteit kiszolgáló intézményhálózat működési elveit;
- az önkormányzat törvényhozási, adminisztratív és politikai struktúráit;
- a pénzügyi autonómia kereteit;
- a felügyelet nemzetközi (két- vagy többoldalú) mechanizmusát;
- a pozitív diszkrimináció intézkedéseit azokra az állampolgárookra nézve, akik az országos többségi kultúra tagjaiként helyi kisebbséget alkotnak.

A területi autonómia esetében az autonómia-jogok alanya az adott területi közösség, ennek önkormányzati jogosítványait egy közjogi testület, reprezentatív szerv gyakorolja, melynek feladatköre a fontos döntések meghozatala, valamint ezek végrehajtásának ellenőrzése. A központi kormány valamint az autonóm entitás közötti hatáskörök elosztásának függvényében a kisebbségnek a korlátozottól a magas szintű befolyásig terjedhetnek a kompetenciái az őt érintő politikai, gazdasági és kulturális ügyeket illetően.

Fontos kérdés a területi autonómiát élvező entitás és az állam között esetlegesen felmerülő konfliktusok rendezése, eljárás módjainak rögzítése, kidolgozása. Elvileg a konfliktusok megoldása politikai eszközök (közvetlen tárgyalások), a felek közötti közvetítés (például az ombudsman intézményén keresztül) vagy a bíróság által lehetséges. Az állam és a területi autonómia reprezentatív szerve, mint közjogi testület közötti nézeteltérések bírósági úton rendezhetőek. Ennek megfelelő intézményi keretet nyújtanak a közigazgatási bíróságok vagy az európai államok többségében működő alkotmánybíróságok.

A területi elvű autonómia jogi értelemben *nem tekinthető* etnikai autonómiának. Az autonómia jogának alanya ugyanis egy terület mindenkor lakossága, identitásra vagy anyanyelvre való tekintet nélkül. Ugyanakkor, politikai értelemben a rendszer jelentős mértékben szolgálhatja a területen élő kisebbségek érdekeit. Kiváló példa erre a vajdasági autonómia háromlépcsős rendszere.

Az Európai Unió tagállamaiban a következő kisebbségi vonatkozású területelvű autonómia-megoldások működnek:

1. Területi elvű kisebbségi autonómia, területi önkormányzással:

- A nemzetállam leképezéseként, annak logikáját követve működik. A regionális többséget alkotó nemzeti vagy etnikai kisebbséget fennhatósága alatt műkö-

dő terület (németnyelvű közösség Belgiumban, Åland-szigetek Finnországban, Katalónia és Aran-völgy régióin belül Spanyolországban).

2. Regionális autonómia, területi önkormányzással:

- Regionális autonómia jellemzői: a lakosság felénél kevesebb kisebbségi lakos, speciális nyelvi és kulturális jogok. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, de a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten is kisebbséget alkot, azonban aránya az országosnál lényegesen nagyobb. Elsősorban a történelmi régiók autonómiájának garantálása a cél, de ez által a kisebbségek is nagyobb eséllyel őrizhetik meg nyelvüket és kultúrájukat. Ebben az esetben nem dönthetnek önállóan saját ügyeiről, hiszen ezek a megoldások a régió autonómiáját és nem a kisebbség autonómiáját biztosítják. (Skócia, Wales és Észak-Írország az Egyesült Királyságban, Baszkföld és Galícia Spanyolországban, Friuli-Venezia Giulia régió Olaszországban).
- Regionális autonómia jellemzői: regionális többséget alkotó kisebbségi lakos, speciális nyelvi és kulturális jogok. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, és a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten abszolút többséget alkosson, ezáltal nagyobb eséllyel őrizheti meg nyelvét és kultúráját. A többségi elv érvényesülésének erejéig önállóan dönthet saját ügyeiről, azonban a cél ebben az esetben is a történelmi régió autonómiájának a biztosítása. (Grönland és Feröer-szigetek Dániában, Korzika Franciaországban, Aosta-völgye és Szardínia Olaszországban, Baleári-szigetek Spanyolországban).
- Regionális autonómia jellemzői: regionális többséget alkotó kisebbségi lakos, etnikai alapú arányos hatalommegosztási rendszer, speciális nyelvi és kulturális jogok. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, és a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten abszolút többséget alkosson, ezáltal nagyobb eséllyel őrizheti meg nyelvét és kultúráját, de nem érvényesül az egyszerű többségi elv. A régióban élő etnikumok számuknak megfelelő képviselője biztosított az önkormányzat testületeiben, ezáltal a régió autonómiája biztosított, de a kisebbség nem ragadhatja magához a hatalmat. (Trentino-Alto Adige régió és Bolzano tartomány Trentino-Alto Adige régióin belül Olaszországban)
- Regionális autonómia jellemzői: elenyésző kisebbségi lakos, speciális jogok nélkül. Az ország többségi lakossága itt is országos arányának megfelelő többséget alkot, a kisebbség semmivel sem kerül előnyösebb helyzetbe, mint

országos szinten. (Olaszország 15 olasz többségű régiója, Spanyolország 13 spanyol többségű régiója, portugál többségű Azori-szigetek és Madeira Portugáliában).

A jogszabályalkotói hatáskörökkel felruházott területi autonómia fogalma soha semmilyen körülmények között sem tévesztendő össze az egyszerű területi közigazgatási autonómiával! A területi közigazgatási autonómia azt jelenti, hogy az állam megfelelő működése érdekében nagyobb területi közigazgatási egységeket hoznak létre (például a megyék), amelyek önkormányzati testületei (például a megyei tanácsok) az egész ország területén érvényes törvényeknek megfelelően határozatokat hoznak a területen belül jelentkező speciális problémák megoldására. Ezzel szemben a speciális jogállású területi autonómia a kisebbségek számára fontos kérdésekben is jogszabályalkotói hatáskörökkel rendelkezik.

A személyi elvű autonómia

A személyi elvű autonómia az adott államon belül egy meghatározott csoport tagjaira vonatkozik, tekintet nélkül a csoport tagjainak tartózkodási helyére. A kisebbségi csoport saját vallása, nyelve és kultúrája megőrzésére és fejlesztésére az önmaga által alkotott intézményekkel él. A személyi elvű autonómia az önkormányzás olyan formája, mely biztosítja egy adott, intézményi struktúrákkal rendelkező csoport számára különféle jogok gyakorlását.

A személyi autonómia elvű esetén tehát nem egy adott területen való lakhely, hanem a kisebbségi csoporttagság a meghatározó. Ehhez szorosan kapcsolódik a személyi elvű autonómia két fontos jellemvonása: a kisebbséghez való tartozás meghatározásának szükségessége, továbbá egy olyan intézmény létrehozása, mely magába foglalja és megszervezi a tagságot.

Az egyéni tagság meghatározásának három lehetséges módja van:

- az állam osztályozza az állampolgárokat nemzeti kategóriák szerint, objektív kritérium alapján;
- az érintett közösség képviselői eldönthetik, hogy ki a tag;
- az egyének maguk szabadon döntenek el, melyik közösséghez tartozónak vallják magukat.

A területi autonómiával ellentétben, a személyi autonómia esetében nem feltétlenül szükséges egy közjogi testület felállítása. A személyi elvű autonómiához kapcsolódó jogosítványok a magánjog által létrehozott szervezetekre is ráruházhatóak (például egyesületekre), ezek közösségi funkciókat is elláthatnak. A személyi autonómia ezen formáját *magánjogi személyi autonómiának* nevezzük. Ennek keretében, az általános egyesülési szabadság bázisán, az egyesületi (magán)jog keretei között, a civil társadalmi szerveződések jogalapján a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek civil szervezeteket

hozhatnak létre, melyek kulturális és más jellegű kisebbségi ügyek ápolását tűzik ki célul. A különféle területekre vonatkozó autonóm jogosítványok különböző egyesületek, szervezetek és intézmények hatáskörébe adhatóak.

A személyi elvű autonómiának ezt a formáját *funkcionális autonómiának* is nevezik. Lényege, hogy az állam meghatalmazást adhat, bizonyos állami funkciók és jogok gyakorlását átruhazza egyes magánjogi kisebbségi szervezetekre, melynek értelmében ez utóbbiak egyes felség- vagy közjogi feladatokat, megbízásokat saját nevükben gyakorolnak. Annak ellenére, hogy az autonómia egyes jogosítványait különféle intézményes struktúrák, egyesületek biztosíthatják, fontos egy ernyőszervezet létrehozása, kettős funkcióval: 1. a kisebbség belső ügyeinek koordinálása, valamint 2. a külső reprezentáció ellátása, mely lehetővé teszi az egységes fellépést a kisebbség részéről.

A kisebbség igényt tarthat:

- az önrendelkezésre az állam által a kisebbség számára megszavazott anyagi források felhasználásában;
- az egyeztetési jogra a kisebbségeket érintő kérdésekben.

A személyi elvű autonómia keretében a kisebbségek, társadalmi szervezeteik mellett, létrehozhatják közjogi személyiséggel felruházott szervezeteiket is. Ebben az esetben *közjogi személyi elvű autonómia* megvalósulásáról beszélünk. A közjogi személyi autonómia gyakorlása valamely kisebbség esetében azt jelenti, hogy az önkormányzati hatásköröket egy jogi személyiségi státussal rendelkező szervezet látja el, tagsága nevében és azok javára, a törvények által meghatározott keretek között. A szervezetnek reprezentatív, regisztrált tagsággal kell rendelkeznie, és létre kell hoznia azokat a szerveket, amelyek a belső demokrácia tiszteletben tartása mellett teszik számára lehetővé a speciális jogkörök ellátását. A közjogi megoldás esetén ez olyan kisebbségi köztestület, amely az állam jogi felügyelete alatt működik. A kisebbségek közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervezetei, köztestületei – mivel egy községben, vagy az egész országban csak egy ilyen működhet – egy adott területen monopolhelyzetben vannak, ugyanis a népcsoportot egyetlen szervezetként ismeri el az állam. Viszont a köztestület megválasztásakor erőteljes politikai és civil verseny érvényesülhet.

A közjogi kisebbségi képviselő hatáskörébe tartozik az illető népcsoport politikai képviselete, beleszólási jogának gyakorlása a kisebbséget érintő kérdésekben az állammal szemben. Részt vehetnek a kisebbségeket érintő döntések meghozatalában, illetve befolyásolhatják azokat. Ezáltal a szétszórtan élő kisebbségek szervezetei a civil társadalom mellett, azzal párhuzamosan a hatalmi szférában is megjelenhetnek. Így civil társadalmi szervezeteik révén egyrészt kívülről befolyásolhatják az államhatalmi és igazgatási döntéseket, másrészt a kisebbségi autonómia keretében létrehozott közjogi intézményeik révén beépülhetnek az állam szervezetrendszerébe is. A közjogi testületet, mint az állam által elismert közjogi egységet, megilleti az állam anyagi támogatása, saját bevétellel is rendelkezhet.

A leggyakoribb példát arra, hogy a személyi részvételre épülő, a területi elvtől független önkormányzatiságra az egyházak kínálják. A területi autonómia egyes hátrányai a személyi elv alapján elkerülhetők, mivel az nem függ a megtelepedés módjától, és nem is hoz létre újabb kisebbségeket. Személyi autonómiát elsősorban etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek biztosítanak. Itt meg kell jegyezni, hogy hosszú távú rendezésre a tisztán perszonális autonómia csak akkor felel meg, ha az adott kisebbségnek nincs, vagy legalábbis csekély a területi kötöttsége, ha több szomszédos országban ugyanaz a kisebbség él területi kötöttségek nélkül vagy relatív területi kötöttségekkel (ld. a lappok), vagy ha a kisebbség – deklaráltnak – nem tart igényt területi jellegű önrendelkezésre.

Mindez tehát azt jelenti, hogy valójában nincs áthághatatlan határ a személyi és a területi autonómiák között.

Annak függvényében, hogy az autonómia mely területekre terjed ki, a szakirodalom megkülönböztet még kulturális és politikai autonómiát.

A kulturális autonómia a kisebbségek kulturális és szociális életére vonatkozik. A kulturális közszolgáltatások igazgatási jogosítványait a kisebbség választott képviselőinek a hatáskörébe utalja. A kulturális autonómia intézményeinek döntéshozó és végrehajtó hatalma a kulturális élet területére korlátozott, mint például hagyományőrzés, kulturális és oktatási intézmények alapítása. Az autonómia ezen formája független a központi kormánytól, biztosítja a saját nyelven való tanulást, továbbá a kulturális kérdések területén úgy a központi, mint a helyi döntéshozó testületekre gyakorolható befolyásolás jogát.

A politikai autonómia a helyi autonómia számára az összes fontos kérdésben (nyelv, oktatás, vallás, közigazgatás) törvényhozási és szabályozási hatáskört jelent. Az autonómia a végrehajtó hatalmi ágra is kiterjed, és ezekben az esetekben, akárcsak a megelőzőkben, az autonómia magától értetődően bizonyos kormányzati kompetenciát is tartalmaz, oly módon, hogy az államhatalmi szervei érvényesíthetik a törvényességi kontrollt, hogy reagálni tudjanak a helyi hatóságok hatáskör túllépéseire, nem érvényesíthetnek azonban célszerűségi szempontú ellenőrzést az egyes döntések felett.

Egyes szerzők nem különböztetik meg, illetve nem kezelik külön típusként a kulturális autonómiát a személyi elvű autonómiától. Ennek magyarázata, hogy a személyi autonómia elvén szerveződő közhatalmi szerveket – többnyire, de nem feltétlenül – az oktatás, a művelődés és a tömegtájékoztatás területein ruházzák fel jogosítványokkal. Ugyanakkor a kulturális autonómia a területi autonómiához is szervesen kapcsolódik.

Etnikai autonómiának Európában kizárólag a *személyi elvű autonómiák* minősülnek, mert az autonómia jogalanyságát ebben az esetben kimondottan az etnikai, kisebbségi közösség tagjainak összessége alkotja. A személyi elvű, etnikai, kulturális autonómia úgy határozható meg, mint egy olyan testületi önkormányzat, amely:

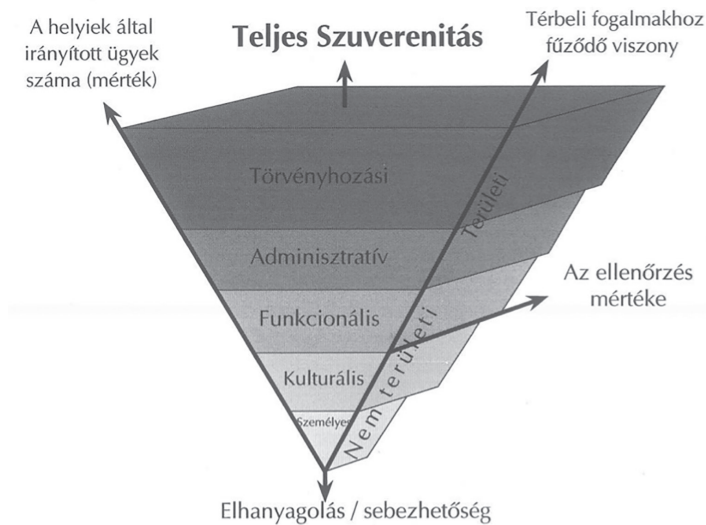
- kizárólag a magukat egy bizonyos etnikumhoz tartozónak valló személyeket tömöríti,
- kizárólag az illető etnikum identitásának és kultúrájának megőrzését, ápolását és fejlesztését érintő kérdésekben rendelkezik döntési jogkörökkel.

A személyi elvű autonómia legeredményesebben közjogi testületi önkormányzatokon keresztül valósítható meg. Országos közjogi testületi önkormányzatokra, területi közjogi testületi önkormányzatokra és helyi közjogi testületi önkormányzatokra egyaránt találunk példákat az Európai Unió tagállamaiban, de az önkormányzás három szintje egyszerre is létrehozható.

Az autonómiaformák és jellemzőik

Az autonómia definiálása, és a formáinak keretei után egy finomítottabb rendszert megjelenítő tipológiát állított fel Tkacik² aki a politikai autonómia fogalmának bizonytalanságára is figyelemmel, azt mellőzve az autonómiaformákat három tengelyen helyezi el, nevezetesen:

- a helyiek által irányított ügyek száma,
- az ellenőrzés mértéke,
- az autonómia térbeli fogalmakhoz fűződő viszonya alapján



1. ábra. Az autonómiaformák viszonya

² Michael Tkacik: Az autonómia formáinak jellegzetességei. Századvég, 2016/4 sz. 11-48. o.

Ebből levezethető, hogy ahogy egyre több ügy kerül felügyelet alá, úgy nő az ellenőrzés, és a területi elkülönülés, következésképpen az önrendelkezés mértéke.

E tipológia figyelembevételével a személyi elvű autonómia az alapvető emberi jogok érvényesülését jelenti, amelyhez a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyesség Okmány 27. cikkelye alapján elsősorban a nyelvi, vallási és kulturális jogok tartoznak. Nincs területi vonatkozása, az alapvető szabadságjogokra reflektál és feltételezi, hogy ezekből következően az egyén használhatja anyanyelvét az állami hatóságokkal való kapcsolat során.

A kulturális autonómia minimális jogi struktúrát feltételezve, ezeket a jogokat egy adott csoporthoz való tartozás alapján garantálja. Abban különbözik a személyi elvű autonómiától, hogy az egyének jogai egy csoporthoz való tartozásukból adódnak.

A funkcionális autonómia kérdéskörre kiterjed például, az oktatásra, nyelvhasználatra. Ezen területek számának növekedésével átfogó önrendelkezés alakul ki, melyet adminisztratív autonómiának nevezünk. Több funkcionális autonómia együttese egy adott döntési terület decentralizációját jelenti, egy behatárolt területen, pl. anyanyelvhasználat a kisebbség számára egy tankerületben.

A törvényhozási autonómia területileg és a rendelkezésre álló jogok tekintetében is a legszélesebb körű szuverenitást jelenti, egy lehatárolt terület számára biztosítja az önálló bírászkodás, adóztatási jogot és a törvényhozást (az adott területre vonatkozóan, összhangban az állam törvényeivel)

A többszintű autonómia megoldások

A különböző autonómia-megoldások *nem zárják ki egymást*. Egyazon országon belül egyszerre több közösség, különböző formában is felruházzható autonómiával. Európában erre főként a skandináv államokban, Dániában és Finnországban találunk példákat: Finnországban például a lapp népesség személyi elvű, míg az Åland-szigetek svéd lakossága speciális jogokat is élvező területi autonómiában él. Dániában például Grönland és Feröer-szigetek területi autonómiát alkotnak, míg az országban élő német kisebbség személyelvű autonómiában él.

Az autonóm státusz nem lehet akadálya a közösség képviselésének az állami, központi döntéshozó testületekben. Ez történhet delegálással, mint például a Feröer-szigetek esetében, ahol a sziget lakói két választott képviselőt delegálhatnak a dán parlamentbe, vagy saját politikai pártok működtetése útján. Ez utóbbi megoldás terjedt el a viszonylag nagyszámú őshonos kisebbségekkel rendelkező kelet-közép-európai országokban (Románia, Szlovákia, Macedónia, Szerbia), ahol az állam mereven elzárkózik (Szerbia kivételével) az autonómia minden formájának elfogadásától. Kizárólag az egyéni jogokat elismerő nemzetállamokban az etnikai kisebbségek érdekeinek képviselésére az

egyetlen hatékony megoldás a pártpolitikai jelenlét. Az Európai Unió tagállamaiban azonban arra is találunk példát, hogy a kisebbségi vonatkozású autonómia mellett a kisebbségek a központi képviselet terén is olyan pozitív diszkriminációval rendelkeznek, amelyek megkönnyítik számukra a mandátumszerzést.

A kisebbségek országos szinten különböző speciális jogok széles körét is élvezhetik, például a képviselet vagy nyelvhasználat terén, miközben országos szinten személyi elvű autonómiával, az általuk tömbben, szinte kizárólag általuk lakott vidékeken területi elvű autonómiával rendelkeznek. Emellett a kisebbségek által lakott történelmi régiók regionális autonómiával rendelkezhetnek, amelyek közintézményein belül akár paritásos elv is alkalmazható, így a kisebbségek tagjai a közösség demográfiai arányának pontosan megfelelő arányú közhivatalt tölthetnek be.

A történelmi megfontolásokból, vagy közjogi hagyomány alapján működő autonómiák

Dánia: Grönland, Feröer-szigetek; Egyesült Királyság: Man-sziget, Guernsey-sziget és egyéb „koronabirtokok”; Franciaország: Korzika területi autonómiája, a breton és baszk iskolák oktatási autonómiája.

Európában (tehát nem csak az EU-ban) jelenleg legalább *16 ország ismeri el* a kisebbségek valamilyen autonómiáját vagy azon területek autonómiáját, ahol egy kisebbség vagy nyelvi közösség meghatározó jelleggel lakik. Ezek az intézményrendszerek mintegy 50 kisebbséget, nyelvi közösséget tartalmaznak. Az érintett államok többsége elfogadja a kollektív jogokat vagy a kollektív megközelítést, de a kollektív jogi koncepciót elutasító államok közül is többen, mint például Franciaország, módot tudtak találni az autonómia létesítésére. Az állam és az autonómia békés együttélése természetesen csak azokat zavarja meg, akik eleve, ösztönösen félnek mindentől, ami kívül esne a nemzetállami koncepció határain (ebbe a körbe tartoznak többek között Szlovákia és Románia). Jogi szempontból aligha indokolható az állam létének veszélyeztetésére való hivatkozás, hiszen már az Állandó Nemzetközi Bíróság is kimondta: *„az autonóm egység nem azonos az állammal”*.

III. AUTONÓMIA MODELLEK EURÓPÁBAN

Az autonómia megoldások több szempontból osztályozhatóak. Míg a formai kritériumokra alapozott összehasonlítás viszonylag könnyen elvégezhető, addig a tartalmi szempontú összehasonlítás sokkal bonyolultabb.

Az *autonómia tartalmát* alapvetően az a tény határozza meg, hogy az autonómia valamiféle egyensúlyt jelent, mely az állam és a nemzeti vagy kulturális identitás kifejeződése között jön létre. Illeszkednie kell egyrészt az államok szuverenitásokat védelmező érdekeihez, másrészt a kisebbségek identitását őrző követeléseire. Az autonómia tartalma eltérő az egyes államok jogrendjében.

Az *autonómia fokmérője* az állam által az autonóm entitásra átruházott törvényhozói kompetenciák terjedelme.

Az Európai Unió 28 tagállamából jelenleg 11 biztosít valamilyen formában kisebbségi autonómiát. A tagállamok közül 6 kisebbségvédelmi vonatkozású autonómiát biztosít egyes térségeinek, 7 államban pedig egyes nemzeti és etnikai kisebbségek személyi elvű etnikai önkormányzattal rendelkeznek. Dánia és Finnország az autonómia mindkét formáját egyszerre biztosítja.

Területelvű autonómia	
Ország	Kisebbség
Belgium	német
Dánia	eszkimó, feröeri
Egyesült Királyság	skót, walesi, ír
Finnország	svéd (Åland-szigetek)
Franciaország	korzikai
Olaszország	német, ladin
Spanyolország	baszk, katalán, galíciai

Személyi elvű autonómia	
Ország	Kisebbség
Dánia	német
Észtország	német, orosz, svéd, zsidó
Finnország	lapp, svéd
Magyarország	bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán
Németország	szorb, dán
Szlovénia	magyar, olasz
Spanyolország	baszk, katalán, galíciai

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága által 2000 októberében elfogadott „*A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe*” című jelentésében összeállította azoknak a működő megoldásoknak a listáját, melyeket a tagállamain belüli etnopolitikai konfliktusok kezelésére javasol, és a konkrét helyzet függvényében mind a többség, mind a kisebbség számára megfelelőnek tart. Ezek a következők: konföderáció, föderatív állam, regionalizált állam, különleges autonóm státus, hatalommegosztás, kisebbségvédelem.

Hatalommegosztáson alapuló politikai elrendezés: „ugyanazon entitáson belül létrehozott politikai elrendezést, mely megfelelő képviselőt biztosít az érintett közösségek számára”. Ez tulajdonképpen a paritásos elv.

Kisebbségvédelem: a kisebbségek védelmét biztosító speciális törvény meghozatala és a kisebbségek számára biztosított speciális státust, amely alá a személyi elvű autonómia is tartozik.

Az egységes államszerkezetről az autonómia biztosítása érdekében való lemondás esetében három – a függetlenség különböző fokát biztosító – államszerkezeti modellt javasol a jelentés: a konföderációt, a föderációt és a regionalizált államot. A regionalizált államot nem tekinti egyértelműen külön típusnak, inkább egyfajta kompromisszumnak az egységes állam és a föderáció között.

IV. EGYES AUTONÓMIA MEGOLDÁSOK

Területi elvű autonómia

1. Korzika

A francia alkotmányjogi gondolkodásmódtól idegen a kollektív jogok elismerése. A hetvenes években a korzikaiak jogköveteléseiivel szemben Párizs álláspontja még mereven elutasító volt. Az autonómia tekintetében változást csak a 70-es években elindított decentralizációs folyamat jelentett, amellyel létrehozták a regionális gyűléseket és tanácsokat korlátozott jogkörökkel.

A francia kormány két évvel később regionális nyelvként elismeri a korzikai nyelvet és fakultatív tantárgyként engedélyezi iskolai oktatását. Az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény, a területi közösségeknek nevezett régióknak nagyfokú pénzügyi szabadságot biztosít. A tartományok lakóinak választójogára épülő közintézményeket hoznak létre, s a végrehajtó-hatalmi jogköröket a regionális gyűlés választott elnökére ruházzák. Korzika közösségét különleges jogállással ruházza fel a törvény, külön kitér az oktatás és kultúra kérdéseire, előírva egy konzultatív tanács létrehozását. 1991-ben megszületett a Korzika területi közösségére vonatkozó törvény (az ún. „Joxe-törvény”), amelynek 44. cikke kimondja, hogy minden olyan tervezet kidolgozásánál, amely a művelődésre, vagy az oktatásra vonatkozik, különös tekintettel a korzikai nyelv megőrzésére és terjesztésére kötelező érvénnyel konzultálni kell Korzika Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanácsával.

Az alkotmánybíróság kimondja ismét, hogy a törvényalkotás a francia parlament kizárólagos hatáskörébe tartozik és az nem adható át a Korzikai Gyűlésnek. Indoklásában az alkotmányra hivatkozik, mely szerint a nemzeti szuverenitás a népet illeti, és annak gyakorlását nem sajátíthatja ki a nép egy része.

A 2002. január 22-én elfogadott 2002/92-es számú törvény, figyelembe véve az alkotmánytanács határozatát, azt a jogot adja meg a Korzikai Gyűlésnek, hogy elfogadja a köztársaság Párizsban hozott törvényeit, és azok alkalmazási szabályait.

Korzika jelenleg területi elven szerveződő kulturális autonómiával rendelkezik, amely kiegészül – a regionális önkormányzathoz kapcsolódva – a mezőgazdaság, a lakásügy és a turizmus kérdéskörére vonatkozó jogszabályalkotói jogkörrel. Pozitív, és a kelet-közép-európai autonómia törekvések számára tanulságos eredmény, hogy a közigazgatási racionalitás és a kisebbségek kollektív jogait garantáló intézmények – jelesen az autonómia – iránti igény egymást erősítve a területi autonómia megteremtésének irányába haladhatnak.

2. Dél-Tirol

A magyar autonómia koncepciók a dél-tiroli autonómia státútumot tekintik példaként, elsősorban azért, mert az itt élő népesség politika-történeti sorsa, kultúrája és jogtörténeti hagyományai egyaránt közel állnak az egykor szintén az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozó kárpát-medencei kisebbségekéhez. Ugyancsak közös vonás, hogy a dél-tiroli németajkú lakosság közvetlen szomszédságában él az anyaországnak, aki minden lehetséges diplomáciai, anyagi és jogi eszközt felhasznál a határain túl élő kisebbség támogatására.

Dél-Tirolt, amely korábban az Osztrák–Magyar Monarchiához, ezen belül Ausztriához tartozott, az első világháborút lezáró békeszerződések juttatták Olaszországnak. Az olaszok politikája a többségében német anyanyelvűek által lakott régióban az etnikai arányok megváltoztatására törekedett az olaszok javára. Az osztrák tiltakozások évtizedei és a második világháború után a két ország külügyminiszterei 1946-ban aláírták Dél-Tirolról a szóló Egyezményt, amely szavatolta a német kisebbség számára a törvényhozói és végrehajtói autonómiát Bozen (Bolzano) tartományra. Az olaszok azonban úgy kerülték ki ennek végrehajtását, hogy Bozent egyesítették az olasz nyelvű Trentino tartománnyal. Az így létrejött Trentino–Alto Adige tartomány ugyan szintén autonómiát kapott, az etnikai arányok viszont az egyesítéssel úgy megváltoztak, hogy az egyezmény gyakorlatilag értelmét veszítette.

Ezután még több évtizedig folyt a Dél-Tirol vita, mert a régió kisebbségi lakói és Ausztria nem nyugodtak bele az olaszok teremtette helyzetbe. Ausztria Dél-Tirol ügyében többször az ENSZ közgyűléséhez fordult panasszal. A nyomás alatt az olasz parlament végül 1971. november 10-én megszavazta a valódi kisebbségi területi autonómiát megteremtő Autonómia Statútumot. A Statútum 1. cikke kimondja „*az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül*” az alkotmány alapelveinek megfelelő jogi személyiséggel rendelkező *autonóm körzetként* létesül, amely Trentino (Dél-Tirol) és Bozen megyéket foglalja magában.

Dél-Tirol saját helyi parlamentet és közigazgatási végrehajtó szervet kapott. A regionális tanácsban az olasz és a német képviselők száma egyenlő, elnökei felváltva olaszok és németek. Az autonómiajogok három szintjét különbözteti meg: a régió teljes, rész és kiegészítő illetékességekkel rendelkezhet.

A helyi törvényhozó hatalom teljes hatásköre a kisebbség önazonosságának megőrzése (helyi közigazgatási szervek megszervezése, a helységnevek meghatározása, kötelező kétnyelvű helységnevtáblák, a népművészetek, helyi hagyományok ápolása, kulturális és tömegtájékoztatási intézmények működtetése, oktatási és szociális ügyek stb.) területét öleli fel.

A részleges hatáskörök azok, amelyeket az állam törvények útján korlátozhat: ilyenek a különböző nemzetközi kapcsolatok, iskolaügy, kutatás, egészségügy, külkereskedelem, szállítási hálózat, repülőterek, helyi rendőrség.

A kiegészítő hatáskörökben tartományi szinten kiegészíthetik az állami szintű törvényeket.

A *törvényalkotás jogát* a körzet és a két megye az alkotmánnyal, az állam jogrendjének alapelveivel, a nemzeti érdekekkel és a helyi nyelvi kisebbségek védelmével összhangban gyakorolhatják. Hogy milyen területeken nézve rendelkeznek a törvényalkotás jogával, a Statútum részletesen felsorolja. A megyék jogkörébe tartoznak a nemzeti identitás megőrzése szempontjából fontos területek, mint a történelmi, művészeti és népi értékek védelme és gondozása, helynevek adása a kétnyelvűség kötelezettségével, helyi szokások, hagyományok, kulturális intézmények (könyvtárak, akadémiák, intézetek, múzeumok), helyi művészeti, kulturális és oktatási rendezvények, tájvédelem, iskolaépítés.

Az igazgatási autonómia kapcsolódik a jogalkotás autonómiájához:

- A körzet törvényalkotó szerve a Körzeti Tanács (Regionalrat),
- A megyék törvényalkotó szerve a Megyei Közgyűlés (Landtag).
- A végrehajtó hatalom a kormánynak tekinthető Körzeti Bizottság és Megyei bizottság (Regional-, Landesausschuss) kezében van.

Dél-Tirol 35 választott Landtag-képviselője és Trentino ugyancsak 35 választott képviselőjével együtt alkotja a körzet hetventagú törvényhozását. Törvényjavaslatokat a képviselők, a kormány, valamint kétezer aláírás támogatásával egyes polgárok is benyújthatnak. A Landtag egyszerű szótöbbséggel dönt. Az elfogadott törvényjavaslatot meg kell küldeni a megye kormánybiztosának, aki visszautalhatja azt, ha úgy véli, hogy az túllépi az autonóm jogosítványokat, ellenkezik a nemzeti vagy megyei érdekekkel, ideértve a kisebbségek jogainak sérelmét is. A törvényhozásnak módja van abszolút többséggel újra megszavazni a törvényt, és ha a római kormány 15 napon belül nem fordul az Alkotmánybírósághoz, a törvény hatályba lép.

Különleges nyelvcsoportonkénti szavazást tesz lehetővé a Statútum arra az esetre, ha egy javaslat sérti a különböző nyelvcsoportok jogegyenlőségét, népi és kulturális sajátosságát, és azt egy ilyen csoport képviselőinek többsége kéri.

A Statútum második cikke kimondja, hogy a körzeten belül minden nyelvcsoport (német, olasz, ladin) tagjai jogegyenlőséget élveznek, mindegyikük etnikai és kulturális sajátosságai védelemben részesülnek. Az olasz nyelv egyedüli használata kizárólag a katonai intézményeken belül érintetlen.

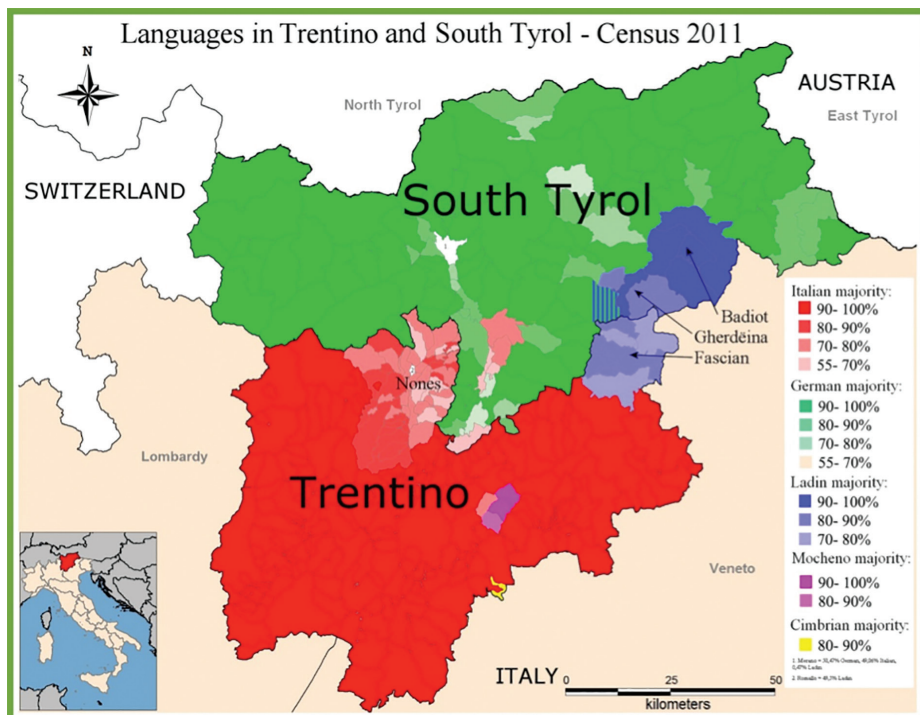
A *közigazgatásban* is irányadó a nyelvi egyenjogúság. A közigazgatási eljárás a német nyelvű polgárokkal szemben a német helységneveket is köteles használni, ha egy dél-tiroli törvény az ilyen helységnév létezését megállapította. A *bíróági eljárásban* is megszemenő nyelvi jogosítványok érvényesülnek. A büntetőeljárás egynyelvű, németül vagy olaszul folyik.

A kétnyelvű vagy egynyelvű iskolák sokat vitatott típusai közül a Statútum az egynyelvű német, olasz és ladin iskolák rendszerét választotta. Óvodákban, elemi és középiskolákban egyaránt olyan tanerők oktatnak, akiknek az iskola nyelve anyanyelvük. A másik – olasz vagy német – nyelv oktatása az elemi iskola második vagy harmadik osztályában kezdődik.

A dél-tiroli autonómia lehetővé teszi, hogy Ausztria az olasz állammal szemben lojális német anyanyelvű dél-tiroliak kulturális hazájának szerepét töltsse be. Különösen érvényes ez a felsőoktatásra. A Statútum a kizárólagosan regionális érdekű javakat a régió közjvai közé sorolja.

A dél-tiroli autonómia sikere a következő feltételek együttes meglétének köszönhető:

- a saját identitás megőrzésének akarata – a német nyelvű kisebbség eltökélt szándéka saját önazonosságának megőrzése,
- a politikai egység – amely egységesítette ez irányú törekvéseket, de amelynek hátterében
- az anyaország tetterős támogatása megfelelő védőhálóként húzódott.



Trentino-Alto Adige tartományban beszélt nyelvek ábrája a 2011-es népszámlálás alapján

3. Katalónia és a Baszkföld

Spanyolország autonómia-rendszere az a tipikus példa, amelyen keresztül a leginkább bizonyítható, hogy az autonómia nem hogy nem veszélyezteti, ellenkezőleg, az állam területi és politikai integritásának legfőbb letéteményese. A területi elven szerveződő autonómiák nem csupán a kisebbségi és emberi szabadságjogokat biztosítják egy multikulturális nemzetállamon belül, hanem a többségi és kisebbségi nemzetek közötti jogegyenlőség és hatalommegosztás egyszersmind a demokrácia garanciájaként működik. A spanyol autonómia-rendszer kialakulása közvetlenül a Franco-diktatúra után vette kezdetét, tehát a demokratikus átalakulás fontos eszközrendszerének tekinthetjük. A másik fontos történeti momentum, hogy nem csak a diktatúra elleni harcban, hanem azután is a szélsőséges nacionalizmustól és terrorista csoportok tarkították a belpolitikai képet. Az autonómia rendszer megvalósulása lényegesen hozzájárult a belső konfliktusok feloldásához. S végezetül, de nem utolsó sorban, a spanyol minta azt is bebizonyította, hogy az autonómiák megfelelő jogosultságok birtokában jelentősen előmozdítják az adott ország gazdasági versenyképességének növekedését.

A spanyol állam jogrendjébe illesztett kategória, a „baszk (katalán, gallego) nép” vitán felül jelzi, hogy a felsorolt autonóm közösségek belső önrendelkezésén keresztül, az önmagukat népként meghatározó baszkok, katalánok, gallegók az ENSZ alapokmányában, és a két egységokmányban – amelyeket Spanyolország 1997. április 27-én ratifikált – előírt kollektív jogokkal, az önrendelkezés jogával élnek, példát mutatva arra, hogyan léphet túl a nemzetközileg elismert kisebbségi jogok kodifikálása az elhárító értelmezések gerjesztette vitákon. Más értelmezési lehetőségre módot sem ad Spanyolország alkotmánya, kimondva: *„Az alkotmányban elismert alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó normákat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a Spanyolország által e kérdéskörben ratifikált nemzetközi szerződéseknek és egyezményeknek megfelelően kell értelmezni.”*

Az autonóm közösségek hatáskörébe a következő hatáskörök tartoznak: az önkormányzati intézmények megszervezése, a területén lévő közösségek határainak megváltoztatása, általában területekre vonatkozó államigazgatási funkciók közül azok, amelyeknek átruházását a helyi igazgatásra vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik, a területrendezés, városfejlesztés, lakásügy, helyi érdekű közmunkák, vasúti és közúti szállítás, kereskedelmi tevékenység nélküli kikötők és repülőterek, mezőgazdaság és állattenyésztés, erdőgazdálkodás, környezetvédelem, helyi érdekű vízgazdálkodás, belvízi és folyami halászat, vadászat, helyi vásárok, kézműipar, a helyi közösségek törvényhozóinak joghatósága alá tartoznak a helyi érdekű kulturális intézmények (a helyi közösségek múzeumai, könyvtárai, zeneakadémiái, és műemlékállománya), valamint a művelődés és a kutatás támogatása, a helyi nyelv oktatásának fejlesztése, népjóléti és egészségügyi ellátás, az épületek állagának védelme és ellenőrzése, koordináció és egyéb feladatok a helyi rendőrséggel kapcsolatban.

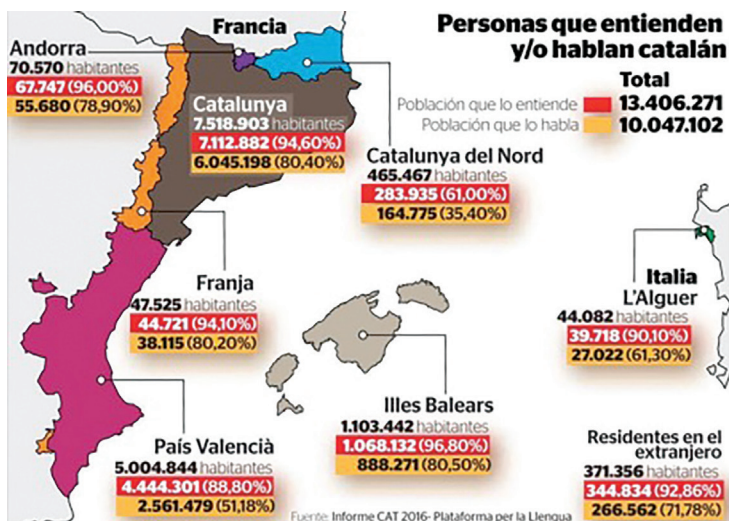
Az állam kizárólagos hatáskörébe tartozik azoknak az alapvető feltételeknek a szabályozása, amelyek az állampolgárok egyenlőségét szavatolják, valamint az állampolgárság, a be- és kivándorlás, a nemzetközi kapcsolatok, a honvédelem és a fegyveres erők és az igazságszolgáltatás területei. Ezeken felül kereskedelmi, büntetőjogi, és eljárásjogi, munkaügyi és polgári törvényalkotás az autonóm közösségek jogosítványainak figyelembevételével, vámrendszer és külkereskedelem, államadósság és általános pénzügyek, a bányászat és az energetikai rendszer alapjai, a fegyverek és a robbanóanyagok gyártási, értékesítési, birtoklási és használati rendje, a médiaszabályozás, közbiztonság, az autonóm közösségek saját rendőrségének lehetőségével, nyitva hagyja az alkotmányos utat az autonóm közösségek jogköreinek bővítése előtt.

Katalónia új, 2006 augusztusában hatályba lépett autonómia-státútumát a spanyol parlament törvényerőre emelte. A törvény elfogadja a tényt, miszerint Katalónia nemzetként határozza meg önmagát, és ezzel új alapokra helyezi a spanyol állam és a katalán közösség viszonyát. A katalán Európa legnagyobb népességű, önálló állammal nem rendelkező nemzete: a katalán területen élő 10 millió lakosból 6 millió katalán nemzeti-ségű. Bővült a régió pénzügyi önállósága, és módosult Katalónia finanszírozási rendsze-

re. Az állam hozzájárult az átengedett jogkörök finanszírozásához, hozzáadottérték-adó egy százalékát is átengedték Katalóniának.

Az autonóm Katalónia legfőbb szerve a *Generalitat*, amely magában foglalja a törvényhozói gyűlést, a 14 tagú végrehajtó szervet, valamint a kiterjedt jogkörökkel rendelkező elnököt. A törvényhozói gyűlés hatáskörei többek között a törvényhozás, a költségvetés elfogadása és a kormány ellenőrzése, képviselőit a tartomány lakói közvetlenül választják. A parlament által választott elnök irányítja a kormány munkáját, kijelöli a kormány tagjait, képviseli a Generalitatot és magát a „katalán államot”, illetve életbe lépteti a parlament által alkotott törvényeket. A kormány hatásköre a végrehajtói és adminisztratív feladatok ellátása, a költségvetés elfogadása, törvényjavaslatok benyújtása, határozatok és rendeletek kibocsátása.

A katalán öntudat és identitás egyik legfontosabb eleme az anyanyelv. Az autonómiában két hivatalosan elfogadott nyelv - a katalán és a kasztíliai. Az autonómia-státútum teljes és kizárólagos illetékességet biztosít Katalóniának az oktatásban. Példaértékűnek tekinthető, hogy Katalónián belül további kisebbségi nyelvvédelmi rendszer van érvényben az Arán-völgy hatezer lakosa részére, akik egy kicsiny nyelvi zárványt, az okszitánt beszélnek. A völgy lakóinak nyelvi helyzetét figyelembe véve Katalónia speciális szabályokat fogadott el az 1983-as nyelvi törvény 5. fejezetében, amely garantálja a helyi hivatalokban az anyanyelv használatát a nyelv oktatásához és a tannyelvi oktatáshoz való jogot.



Áttekintés arról, hogy az egyes régiókban a lakosság hány százaléka érti (piros kiemelve) és beszéli (sárgával kiemelve) a katalán nyelvet (2016-os állapot).

Baszkföld egyedülálló nyelvének és földrajzi elszigetelődésének köszönhetően történelme folyamán mindvégig megőrizte nemzettudatát. A baszk autonómia mozgalmát már a 19. század végén megszervezték. Ennek köszönhetően kerülhette el a baszk közösség az asszimilációt.

1978-ban megalakult a Baszk Főtanács, mely spanyol Baszkföld négy provinciájából hármat foglalt magában. A megszülető új spanyol alkotmány a többi régióhoz, „autonóm közösséghez” képest Baszkföldnek (Euskadi) egy fokkal kiterjedtebb autonómiát biztosított. A baszkoknak azonban nem tetszett az alkotmánynak a „spanyol nemzet felbonthatatlan egységét” hangsúlyozó szövege, ezért az arról megtartott népszavazáskor többségük el sem ment szavazni. 1979-es autonómia-statútumukból egyszerűen kihagyták a spanyol egységre vonatkozó utalást („Guernica Törvény”). Az oktatásban, közigazgatásban használni lehet a baszk nyelvet, önálló, a belső biztonságért felelős baszk rendőrség jött létre. A baszkok szabadon használhatják jelképeiket, zászlójukat, a többi tartományhoz képest magas fokú pénzügyi függetlenséget élveznek, az adók többségét önállóan szedhetik be.

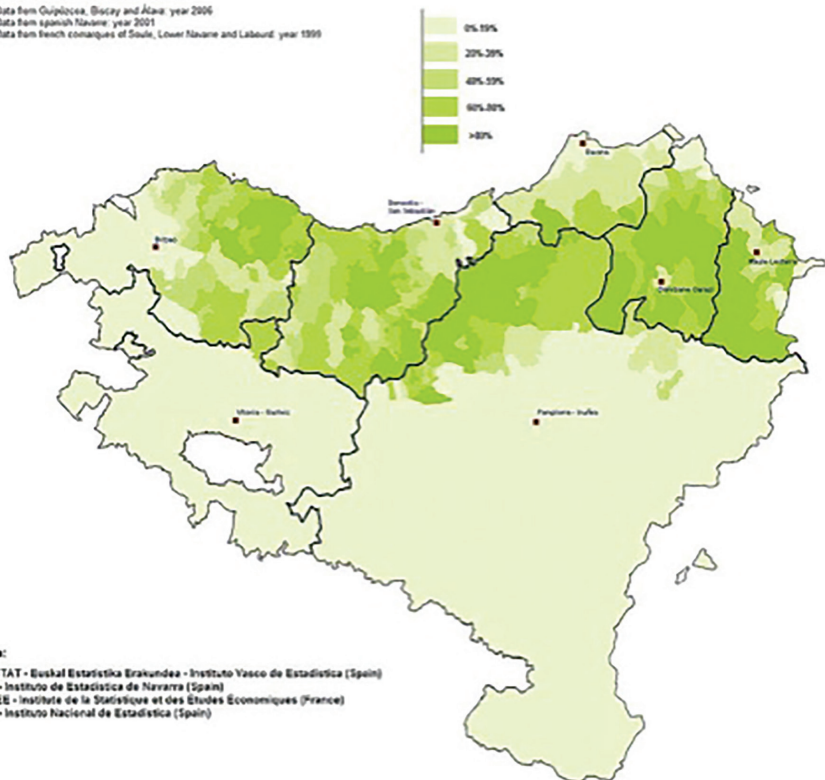
A baszk autonómia sarkalatos kérdése a nyelvi identitás és kultúra megőrzése. Az autonómia-statútum kibocsátása után fogadták el a baszk nyelv használatáról szóló törvényt, amely a nyelvet a baszkföldi identitás, a közösségi integráció alapvető elemének nevezi. A baszk nyelv ismerete az állami, tartományi intézményeknél, a közalkalmazotti szférában, de sok cégnél is kötelező. A törvény tekintettel volt a nyelv viszonylag csekély elterjedtségére, például a regionális szerveken belül fordító szolgálatokat hozott létre. A nyelv közéleti használatának nehézségét jelzi, hogy a baszk parlament tagjainak mintegy fele ért és beszél baszkul, így a gyakorlatban lehetetlen áttérni a két nyelv egyenrangú, szimultán használatára a hatékonyság romlása nélkül. Ugyanez a helyzet a jog területén, a szerződésekben, a bíróságokon alig használják a baszk nyelvet (többek között ezen a területen is hiányos a baszk szaknyelv), másrésztől a nyilvános feliratok, táblák Baszkföld területén kétnyelvűek. Az autonómia-statútum teljes oktatási autonómiát biztosít a régióknak, ezt kihasználva a baszk kormányzat következetesen erősíti a baszk nyelv jelenlétét az oktatási rendszerben.

Percentage of basque speakers as initial language by municipalities in the Autonomous Community of the Basque Country, Foral Autonomous Community of Navarre (Upper Spanish Navarre) and french comarques of Soule valleys, Lower Navarre and Labourd

Data from Guplozua, Biscay and Álava: year 2006

Data from Spanish Navarre: year 2001

Data from French comarques of Soule, Lower Navarre and Labourd: year 1999



A baszkot anyanyelvként beszélők aránya, francia - és spanyol Baszkföld régiókban

4. Feröer-szigetek és Grönland

A működő területi autonómiák sorában a Dán Királysághoz tartozó két *autonómia* az európai gyakorlatban szinte ismeretlen *széleskörű autonómiajoggal* rendelkezik, nem csak az államon belül, hanem nemzetközi vonatkozásban is. Így például míg Dánia az Európai Unió tagja, addig a két autonóm terület nem uniós tag. Grönland 1985. január 1-én kivált az Európai Közösségből, mert a halászati törvény elfogadásával a grönlandi eszkimók (inuitok) életformája és megélhetése került veszélybe (a halászat és a halfeldolgozás majdnem a kizárólagos jövedelmi forrása az itt élő őslakoságnak). A Feröer-szigetek pedig már eleve nem is léptek be az Európai Közösségbe, így az euro zónának sem tagjai. A szigetek saját bankjegyekkel, és szimbólumokkal rendelkeznek,

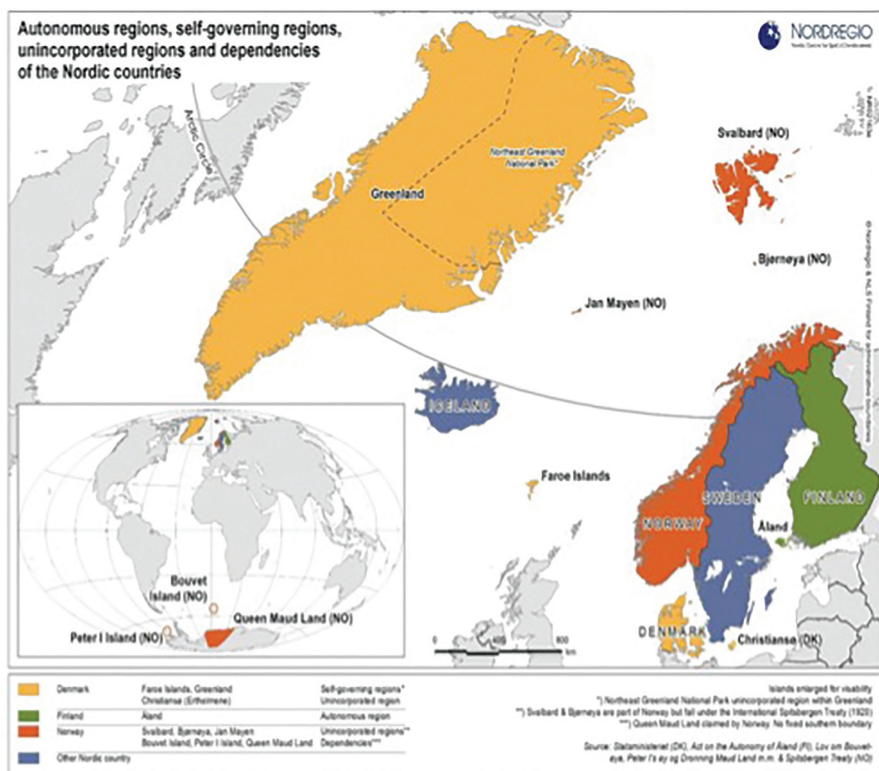
ami az autonómiajogok sorában épp úgy egyedülálló, mint az adókivetés joga.

Mindkét autonóm terület lakossága etnikai vonásaiban számottevően eltér a többségi dán lakosságtól. Autonómiájuk pedig sajátos hagyományaik mentén került kialakításra.

Mivel a Feröer és Grönland szigetek őshonos lakossága soha nem kívánt elszakadni Dániától, a Dán Királyság a két sziget lakosságát önkormányzó közösségeknek ismeri el (vagyis elismeri jogalanyiségüket az önrendelkezési jog tekintetében). Az állam hatalmának egy jelentős részét telepítette az autonóm területek szerveihez. A törvényhozói hatalmat az autonóm terület Közgűlése gyakorolja, a végrehajtói hatalmat pedig a Törvényhozás alá rendelt Kormány. Az autonóm területek szerveire tartoznak: a helyi ügyek intézése, az egyházzal való jogi kapcsolatok rendezése, a tervezés, városrendészet, építkezés, versenyjog, kereskedelem, közlekedés, mezőgazdaság, halászat, munkaerőpiac, társadalombiztosítás, egészségügy, kultúra, nevelés, műemlékvédelem, tömegkommunikáció, természetvédelem.

Az autonóm területek szervei adóki szabási jogkörrel is fel vannak ruházva. Az autonóm területeken élőknek vannak képviselőik a dán törvényhozásban. A dán kormányt Főbiztos képviseli az autonóm területeken. A dán törvényhozás kisebbségeket érintő ügyekben kötelező érvénnyel ki kell, hogy kérje az autonóm területek képviselőinek véleményét.

Az autonóm területek nyelvei a dán mellett hivatalos nyelvek, de a dán nyelvet kötelező oktatni az iskolákban.



Az ÉszakiTanács országainak autonóm területei³

³ Forrás: www.nordregio.se, szerző: Linus Rispling

5. Åland-szigetek



A finnországi Åland-szigetek svéd anyanyelvű lakóinak autonómiája a kisebbségi területi autonómia *egyik mintapéldája* az Európai Unióban, mely a kollektív megközelítéshez kapcsolódik.

A valamikor Svédországhoz tartozó szigeteken mintegy 24-25 000 svéd nemzetiségű él. A finn törvények a hatalomgyakorlási jogok jelentős részét Åland területi önkormányzatához telepítették, különösen olyan kérdésekben, amelyek fontosak a kisebbségi közösség fennmaradása szempontjából. A finn törvények garantálják, hogy ne lehessen megváltoztatni a terület etnikai összetételét. Finn anyanyelvűek csak akkor telepedhetnek le tartósan a szigeteken, ha regionális állampolgárságot szereznek. Ez utóbbit azonban csak az kapja meg, aki beszél svéd nyelven és legalább öt évig él megszakítás nélkül a szigeteken. Az ålandi „regionális állampolgároknak” elővásárlási jogosultságuk van minden nem ålandival szemben, minden Åland szigetén található ingatlanra kiterjedően. Ez azt jelenti, ha egy ålandi elidegenít egy ingatlant egy nem ålandinak, bármelyik ålandi lakos, község, vagy a tartományi tanács jogosult azt az ingatlant „visz-

szavásárolni”.

A szigeteken hivatalos nyelv a svéd. Bár Finnországhoz tartozik és Finnország hivatalos nyelve a finn, a szigeteken nem kötelező a finn nyelv oktatása, sőt a nem svédnyelvű oktatási intézmények anyagi támogatása sem kötelező a szigeteken. Így az ålandiak közül sokan nem is beszélnek finnül.

Az Åland-szigetek esetében a finn állam a hatalomgyakorlásnak egy jelentős részét az autonóm terület szerveihez telepített. Az önkormányzati törvény minden olyan esetben lehetővé teszi a saját törvényalkotást, amelyekben az autonóm terület szervei valamilyen védelemre szoruló sajátosságot igazolnak. Az autonóm terület által alkotott törvényeket a Finn Köztársaság elnöke ellenjegyzí. A köztársasági elnöki ellenjegyzés jelenti a törvény kihirdetését, hatályba léptetését. Az autonóm terület lakóinak jogalkotói illetékessége kiterjed a helyi közigazgatási ügyekre (beleértve a rendőrség, a pénzügy, a népjólét, egészségügy kérdéseit is), a kultúra, tudomány, a közlekedés és szállítás, az ipar és mezőgazdaság, a posta és tömegtájékoztatás; erdőkitermelés és természetvédelem stb.

Az autonóm területen a törvényhozás a jogalkotó, míg a végrehajtó a Tartományi Kormány. A tartományi elöljáró a finn köztársasági elnök személyes képviselője. Az Åland-szigetek autonómiájának a garanciái is figyelemre méltóak. A legfontosabb garanciának minősíthető az a szabály, hogy az autonóm terület intézményrendszere nem változtatható meg a Tartományi Törvényhozó Gyűlés jóváhagyása nélkül. Ezen felül az autonóm terület hivatalból jogosult egy helyre Finnország törvényhozásában.

A szigetek lakossága mintegy fél százaléká Finnország lakosságának. Az autonóm területet minden évben megilleti a finn állami költségvetés 0.45 százaléka, és ezen felül helyben maradnak az állam által a szigeteken beszedett adók és illetékek.

Finnország olyanmíra komolyan veszi az Åland-szigetek autonómiáját, hogy még az általa kötött azon nemzetközi szerződések is, amelyek sérthetik a szigetek autonómiáját kötelezően jóvá kell hagynia az åland-i parlamentnek. Így például külön népszavazással döntöttek az Európai Unióhoz való csatlakozás ügyében, amelynek végeredményeként a tartomány Finnország többi részével egy időben belépett az unióba. Nemleges válasz esetén azonban lehetőség lett volna arra, hogy a szigetek, anélkül, hogy megszűnt volna a finn állam területi integritása, nem válnak az unió tagjává.

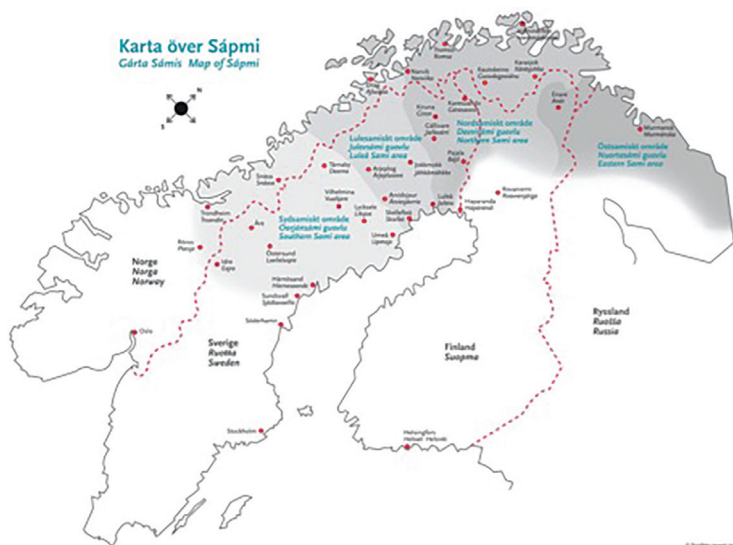
Az ålandi autonómia része ugyan az EU-nak, de néhány fontos kérdésben kivételes jogállással rendelkezik. A nem-ålandiak ingatlanszerzési és vállalkozási joga korlátozva van a szigeteken, és Åland nem tagja az EU vámuniójának. Ez utóbbi azt jelenti, hogy adószempontból „harmadik országnak” minősül, továbbra is lehetővé téve a Svédország és Finnország között közlekedő kompokon az adómentes árusítást.

Személyi elvű autonómia

Lapp autonómia

A lapp autonómiát azért tartjuk példaértékűnek, mert egy olyan megoldást mutat, amely *rugalmasan alkalmazkodik* az adott etnikum társadalmi, gazdasági és kulturális hagyományaihoz, valamint annak több országra kiterjedő területi szétszórtságához. Egy olyan etnikum autonómiájáról van szó, amely számában mindegyik érintett országban jelentős kisebbségben él, és anyaállammal nem rendelkezik. A finn-ugor nyelvcsaládhoz tartozó lapp nyelvet több tucat (szinte faluról falura változó) nyelvjárásban beszélik, ezért a lappok identitástudata erősen a hagyományos, halászó-vadászó, illetve a rénszarvastenyésztő életmódhoz és nem pedig a nyelvi identitáshoz kötődik. A lapp autonómia egy sajátos jegyeket viselő autonómiarendszer, amely az autonómiák alanyain túl a különböző államok sajátos viszonyaira is választ próbál adni. Így ötvözi a kulturális önkormányzás és a politikai hatalom megosztását (Finnország és Norvégia) és a közigazgatási funkciókat (Svédország).

A lappok (más néven számik) négy országban szétszórtan, Finnország, Norvégia, Svédország és az oroszországi Kola-félsziget északi területein, az északi sarkkör magasságában élnek. Számuk a megbízható becslések szerint sem haladja meg összesen a körülbelül 60-70000 főt: Norvégiában mintegy 35-40 ezer, a legkisebb közösségben a Kola-félszigeten 2-3000, Svédországban 17-20000, Finnországban 5-6 ezer lapp él.



A lappok által lakott területeken ma négy állam osztozik ⁴

⁴ Forrás: www.nordiskamuseet.se

Ma a lappok még a szűkebb értelemben vett Lappföldön is kisebbségben élnek. Finnországban a hivatalos lapp lakóterület négy járása közül mindössze egyben haladja meg a lappok számaránya az 50 százalékot, egy másik járásban pedig csupán a lakosság 1,5 százaléka lapp. Norvégiában és Svédországban hasonlóképp csak néhány járásban illetve községben alkotnak a lappok többséget. Ugyanakkor a hagyományos lappföldi területeken kívül is sok lapp él, elsősorban a délebbre eső nagyobb városokban. Mindezen okoknál fogva a területi alapú autonómia a lappok számára megvalósíthatatlan. Azonban a mindhárom skandináv országban elfogadott és létező személyi és kulturális autonómia különböző formái megfelelő keretet biztosítanak a lapp kultúra, identitás és hagyomány megőrzéséhez.

A lapp autonómia legfontosabb szervét az úgynevezett, Lapp Parlamentet 1973-ban hozták létre Finnországban (ekkor még, mint Lapp Küldöttséget), majd 1989-ben Norvégiában és végül 1993-ban Svédországban. A három Lapp Parlament közös jellemzője, hogy nincs önálló jogalkotó hatáskörük vagy más döntéshozatali jogkörük, valamint, hogy a lappok közvetlenül maguk választják meg a parlamentek tagjait. Tényleges jogkörük és az állami szervektől vagy a kormánytól való függetlenségük azonban nagyban különbözik egymástól.

1. Finnországban

A lappok 1996. január 1. óta kulturális autonómiát élveznek. Ennek jogi alapjait az 1995-ös alkotmánymódosítás teremtette meg. Ehhez kapcsolódva született meg a Lapp Parlamentről szóló törvény, amely a lapp kulturális autonómia választott képvisleti és irányító szerve. A lapp autonómia, azonban nem klasszikus kisebbségi kulturális önkormányzatiságot jelent, tekintve, hogy valódi önkormányzati, önálló döntéshozatali jogköre nincsen, ami az autonómia fogalmából értelemszerűen adódna. A törvény nem határoz meg a Lapp Parlament kizárólagos jogkörébe tartozó ügyeket, másfelől pedig a Lapp Parlament hatásköre nemcsak a szűk értelemben vett kulturális kérdésekre korlátozódik, hanem például konzultációs joggal rendelkezik a területrendezés, terület hasznosítás terén. A lapp kulturális autonómia valójában a 21 tagú Lapp Parlamentnek a közösségi döntéshozatalban, közigazgatásban való részvételén alapul. Így inkább egy politikai szervezet szerepét tölti be, semmint egy kulturális önkormányzati testületét.

A választásra jogosultakról nyilvántartást vezetnek. A Lapp Parlamentet kizárólag lappok választhatják meg maguk közül. Függetlenül attól, hogy a Lapp Parlamentnek csak a lapp lakóterületeken van hatásköre, a választójog minden számít megillet lakóhelyétől függetlenül és választójog egész Finnországban gyakorolható (a szavazatokat levélben lehet leadni). A választójog feltétele a finn állampolgárság vagy ennek hiányában az, hogy az illető a választások évét megelőző két évben állandó lakhellyel rendelkezzen Finnországban. A Lapp Parlamentről szóló törvény értelmében mindenki, aki az említett feltételeknek megfelel a lapp választói nyilvántartásba kerülhet, amennyiben magát lappnak tekinti és:

- az első nyelve vagy legalább egyik szülőjének vagy nagyszülőjének első nyelve a lapp;
- olyan személy leszármazottja, aki az egykori 'hegyi', 'erdei' vagy 'halászó' lapp lakossági vagy adófizetői nyilvántartásban szerepelt;
- legalább egyik szülője a Lapp Parlament megválasztásakor a választói nyilvántartásban szerepelt.

A Lapp Parlament költségvetését az állam biztosítja. Független, önálló közjogi testület országos és nemzetközi szinten képviseli a finnországi lappokat.

A törvény által előírt feladatai közé tartozik a lapp nyelv és kultúra, valamint minden egyéb, a lappok „bennszülött státuszát” érintő ügy. Az ilyen témákban az állami, helyhatósági és más közigazgatási szerveknél javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet, s a kormányzati, megyei vagy helyi szervek pedig kötelesek a Lapp Parlamenttel konzultálni minden olyan kérdésben, amely közvetlenül és különösen érintheti a lappok őshonos helyzetét. A konzultációs kötelezettség kiterjed nemcsak a lappokat, mint őshonos népet, hanem magát a lapp lakóterületet érintő egyéb ügyekre is, az állami földek, a bányászati koncessziók bérbeadásától kezdve, a lapp nyelv iskolai oktatásán keresztül egészen a szociális és egészségügyi ellátásokig. Így, a Lapp Parlament hatásköre a lapp lakóterületre is kiterjed.

A törvény alapján nincs pontosan meghatározott önálló döntéshozatali jogköre (ez szinte csak belső működésének szabályainak megalkotására terjed ki), az elmúlt évek folyamán ez mégis egyre bővült. Így például az évek során a Lapp Parlament teljes irányítása alá került a lapp nyelvkönyvek és egyéb oktatási anyagok elkészítése és kiadása. Ezt a hatáskörbővülést a finn kormány is elismeri, a Lapp Parlamentről szóló törvény végrehajtási rendeletében kimondja, hogy a törvény csak keretet ad a lapp kulturális autonómiához, de a lappok feladata azt tovább fejleszteni.

2. Norvégiában

Létszámát tekintve Norvégiában él a legtöbb lapp. A Lapp Parlamentet 1989-ben hozták létre. A Lapp Parlament a norvégiai lappok politikai képviselői szerve. Annak ellenére, hogy költségvetését az államtól kapja, önálló intézmény: a kormány semmilyen formában sem avatkozhat bele a döntéshozatali eljárásába, a Lapp Parlament önálló, a kormánytól független politikát folytathat a lapp kisebbséget érintő kérdésekben. A Lapp Parlament minden olyan ügyben eljárhat, amely saját megítélése szerint különösen érinti a lapp lakosságot. Ezen jogkörében javaslatokat tehet, petíciókat és állásfoglalásokat fogalmazhat meg. Az állami szervek kötelesek minden olyan döntésük előtt konzultálni a Lapp Parlamenttel, amely annak hatáskörébe tartozik. Jelentős különbség a finnországi és a norvég gyakorlatban az, hogy a norvégiai lapp Parlament nem csak politikai konzultációs, hanem közigazgatási hatáskörrel is rendelkezik. A lapp közigazgatás négy Lapp Tanácsból áll, amelyek a Lapp Parlament felügyelete alatt állnak. A kul-

turális ügyekkel, a lapp nyelvvel, a lapp javakkal és a lapp műemlékekkel külön tanács foglalkozik. Ennek keretében a Lapp Parlament igen jelentős összegek felett rendelkezik. A másik lényeges különbség, hogy a norvégiai Lapp Parlamentben már a politikai pártok is megjelennek.

3. Svédországban:

A Lapp Parlamentet 1993-ban hozta létre a svéd parlament. A választott testület feladata, hogy az élő lapp kultúra fennmaradását szolgálja, védje és előmozdítsa a svédországi lappok kulturális érdekeit. Különösen a következő feladatokkal: dönt a lapp kultúrára szánt állami támogatások elosztásáról, kinevezi a Lapp Iskolaszék tagjait, erőfeszítéseket tesz a lapp nyelvhasználat előmozdítására, részt vesz a közösségi tervek előkészítésében, gondoskodik a lapp érdekek, ezen belül a földek és vizek hasznosításával összefüggésben a rénszarvas tenyésztés érdekeinek hatékony megjelenítéséről és tájékoztatást ad a lappok életkörülményeiről.

Jelentős eltérés a norvég és finn gyakorlattal szemben, hogy a fentiekén kívül a Lapp Parlament csupán javaslatokat tehet az állami szerveknek a lapp kulturális ügyekben. Az állami szerveknek nincsen semmilyen konzultációs kötelezettsége a Lapp Parlamenttel szemben, még a lapp kultúrát közvetlenül érintő kérdésekben sem. A kormány kiemeli, hogy a Lapp Parlament semmiben nem különbözik más államigazgatási szervektől és az érdekek ütközése esetén a lappok érdeke nem feltétlenül előbbre való az államigazgatási eljárásokban. A Lapp Parlament a svéd közigazgatási rendszer része, költségvetési szerv.

A svédországi Lapp Parlamentnek, akárcsak Norvégiában 31 tagja van. A parlament tagjait a lappok maguk választják. A választások szempontjából egész Svédország egyetlen választóközrletnek minősül. Döntéshozatali jogkörrel rendelkezik.

V. MAGYAR KITEKINTÉS

MIT TEHET AZ ANYAORSZÁG A KÜLHONI MAGYARSÁG MEGSEGÍTÉSE ÉRDEKÉBEN?

Alapvetések

Egyetlen szomszédos államban sem jött még létre olyan autonómia, amely megfelelő lenne a kisebbségek számára (ez alól kivételt képez a Vajdaság esete, ahol már van bizonyos tekintetben részlegesen megvalósult autonómia).

Az autonómiát elsősorban a külhoni magyarság érheti el, de ennek célnak elérésének érdekében a magyar állam is segítséget nyújt, mivel az autonómia a magyarság megmaradásának legfontosabb feltétele. Az autonómia nem cél, hanem eszköz. Nem elsősorban az elérésére, illetve az utána következő időszakra kell összpontosítanunk, hanem kitűzött feladatunk már azt megelőzően is a közösségmegtartása.

Az autonómia ügye előremozdítható, amennyiben a külhoniak és az anyaország közös és összehangolt lépéseket tudnak tenni a megvalósítás érdekében. A magyar államnak kell e folyamat súlypont szereplőjévé válni úgy cselekvési, mint kommunikációs vonatkozásban. Fontos, hogy a magyar állam és a külhoni magyar pártok és civil szervezetek ezt koordináltan tegyék.

Az autonómia ügyének előmozdítása érdekében a következő lépések elengedhetetlenül szükségesek:

- Konszenzust kell teremteni az adott szomszédos állam magyar pártjai és civil szervezetei között az autonómiatörekvés megvalósítása ügyében.
- A magyar állam szintjén létre kell jönnie egy olyan stratégiának, amely az autonómia megvalósítását előmozdítja, és amely megfelelő szinergiában napirenden tartja az autonómia kérdését.
- A külhoni magyar pártok és a magyar állam közötti megegyezésre van szükség, amely összehangolja a külhoni törekvéseket a magyar állam támogatásával.

Feladatok az autonómia elérésének területén

1. Külhoni magyar közösségek:

- Közösségi stratégiák/jövőkép megfogalmazása.
- Civil kezdeményezések támogatása.
- Összetartozást és szülőföldön maradást segítő programok kidolgozása.

- Autonómiaelemek megvalósítása különösen a nyelvhasználatról, az oktatás a közigazgatás és az önkormányzás területén.
- Szomszédos államok irányába: publikációk készítése, autonómiatervezetekhez támogatók gyűjtése, nyitottság növelése, vonatkozó törvényjavaslatok benyújtása a parlamentbe.
- Autonómiaterminológiák harmonizálása.

2. Magyar állam:

- Az elvi szinten: deklarációk hozatala (ritkán, de határozott és elvszerű támogatás).
- A támogatáspolitikai szintjén a közösségerősítő, a szülőföldön boldogulást segítő programokhoz kapcsolódó pályázatok támogatása.
- Bilaterális szinten részvétel a kisebbségi vegyes bizottságokban; kétoldalú tárgyalások és miniszteri látogatások; kulturális diplomácia (Balassi Intézetek és konzulátusok).
- Európai szinten: az Európai Parlamentben az anyaországi és a külhoni képviselők összehangolt munkája; az elfogadott és Csáky Pál és Nagy József által kezdeményezett határozatok továbbvitele. Az Európa Tanácsban a Gross-, Kalmár- és Frunda-jelentés elemeinek hangsúlyozása, a nyelvi jogok kérdésében született Hoffmann Rózsa- és Magyar Anna-jelentés részeihez hasonlóan; a Velencei Bizottság munkája során az adott kisebbségeket érintő ügyekben a magyar érdekeknek megfelelően támogatni más kisebbségekre vonatkozó ügyeket; hatékony anyagokat készíteni a Kisebbségi Főbiztos részére.
- Javaslat az európai intézményrendszer számára a Kalmár Ferenc és Szili Katalin által a nemzeti kisebbségvédelem tárgyában megfogalmazott alapelvek elfogadására.
 - A nemzeti kisebbségek ügye nem belügy, hanem európai ügy.
 - Az állampolgárság elválik a nemzeti identitástól.
 - A nemzeti kisebbségvédelem alapja az identitáshoz való jog.
 - Az identitás védelmének megvalósításához a szükséges az egyéni és a kollektív jogok biztosítása is.
 - Egy állam területén élő nemzeti közösségek az adott államnak alkotó elemei.
- Az alapelvek elfogadását követően javaslatot tenni egy – az őshonos kisebbségek védelmére vonatkozó – az európai tagállamok számára kötelező szabályozás elfogadására.

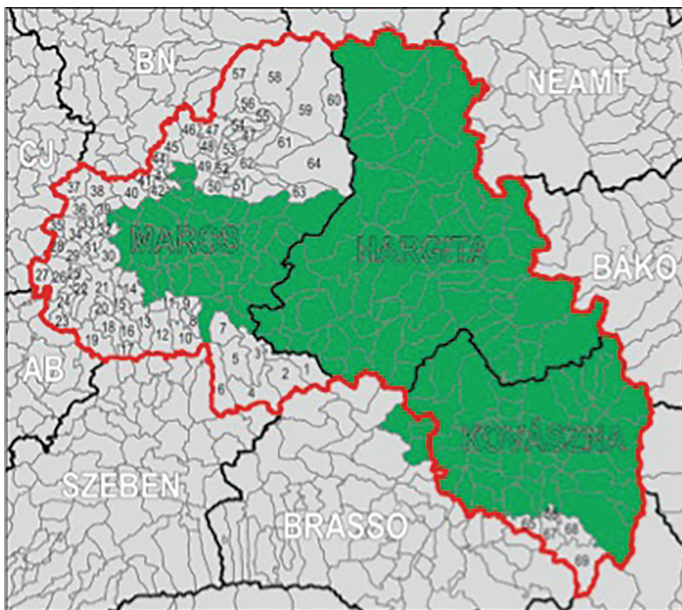
- A magyar társadalom érzékenységének erősítése a külföldi magyar közösségek törekvései iránt.

3. Diaszpórában élő magyar közösségek:

- Országaik megismertetése a határon túli magyar közösségek önkormányzási törekvéseikkel, európai autonómiapéldákkal alátámasztva.
- Médiatámogatás, publikációk.
- Magyarország történelmének megismertetése.

4. Tudományos élet:

- Magyar érdekek megismertetése, alátámasztása.
- Nemzetközi konferenciák szervezése, jelenlét más országok hasonló tematikájú eszmecserein.
- Magyar és idegen nyelvű háttéranyagok, tudományos elemzések és publikációk készítése a témakörben.



Tátrai Patrik térképe az RMDSZ és az SZNT autonómiaterveinek összehasonlítása alapján.

Felhasznált irodalom:

Bognár Zoltán: Etnikai vonatkozású autonómia-megoldások világviszonylatban. Az ön-állóság formai és tartalmi ismérvei a világ tizennyolc államában (1). Magyar Kisebbség, 2005/3-4 sz. Kolozsvár.

Bognár Zoltán: Etnikai vonatkozású autonómia-megoldások világviszonylatban. Az ön-állóság formai és tartalmi ismérvei a világ tizennyolc államában (2). Magyar Kisebbség, 2006/1 sz. Kolozsvár.

Bognár Zoltán: Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban. RMDSZ Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2007.
Georg Brunner – Herbert Küpper: Európai autonómia-megoldások, Magyar Kisebbség, 2004/1-2 sz. Kolozsvár.

Michael Tkacik: Az autonómia formáinak jellegzetességei. Századvég, 2016/4 sz., Bp.
Joggal Európában, a Kárpát-medencei magyar autonómatörekvések 25 éve. Szerk.: Mile Balázs, L'Harmattan Kiadó, Bp. 2016.

Nemzetpolitikai Alapismeretek, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Szerk.: Kántor Zoltán, Bp. 2013.

Tartalom:

Bevezetés	4
I. Az autonómia fogalmi keretei	5
II. Az autonómia formái	8
III. Autonómia modellek Európában	18
IV. Egyes autonómia megoldások	20
V. Magyar kitekintés (mit tehet az anyaország a külhoni magyarság megsegítése érdekében)	38



ISBN: 978-615-80102-7-6



9 786158 010276