

Gerencsér Balázs - Juhász Albin

A kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón*

(I.)

I. A kisebbségi autonómia egyes nemzetközi jogi kérdései

1. Alapfogalmak

1.1. A kisebbségvédelem jellegzetességei

A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a legtöbb fantáziát igénylő, hiányos szabályozással rendelkező, de megoldásaiban a legszínesebb jogágak egyike. Jelen fejezet a kisebbségvédelem nemzetközi jogi aspektusait szándékozik körüljárni, különös tekintettel az autonómiára, annak módozataira, illetve az azt megalapozó fogalmakra. A fejezet második részében a legfőbb két- és többoldalú nemzetközi szerződéseket tekintjük át, amelyek az autonómatörékvések lényeges elemét adják, hiszen - mint arra alább is kitérünk - kevés kapaszkodó van a nemzetközi jogban, amely kifejezetten az autonómiát érinti.

Európa történelmét tekintve a jelenkor kisebbségeinek ébredése nem új jelenség. Fernand de Varennes szerint¹ az etnikai konfliktusok egy folytatólagos jelenség részét képezik, amely úgy fejlődött és változott - és nem megjelent és eltűnt -, mint ahogyan Európa is változott politikai és szociológiai értelemben.

Azt is látnunk kell, hogy nem véletlen a nemzetközi jog hiányossága ezen a téren. Európában kevés olyan állam van, ahol nem élnek kisebbségek. Az államok nagy része fél az autonómiától, mert valamiféle fenyegetettséget lát benne területi integritására nézve. Félelmük részben megalapozott - mégha olykor az aktuálpolitikai felhang erősebb is. Az autonómia megalkotása magában rejthet olyan alig helyrehozható hibákat, amelyek a többségi állam tényleges sérüléséhez vezethetnek, akár előnytelen, meggondolatlan szerződéssel, akár a kisebbségnek a többségi állam testéből való kiszakadásával. A jelen erőteljes szeparatista fellángolásait nyomon lehet követni a sajtóban is. A számos példából csak a baszk törekvéseket emelnénk ki,² miszerint kiderült, hogy az ETA pártjával, az Euskal Herriterrokkal a többi baszk szeparatista párt titkos egyezményt írt alá Spanyolország ellen. Céljük az önálló baszk állam létrehozása lenne. Ez természetesen kivételes és erőszakos reakció egy kisebbség részéről, és nem várható el az adott államtól, hogy ezt kitörő lelkesedéssel fogadja, mindenesetre nyilvánvaló, hogy az autonómia természetszerűleg a központi hatalom decentralizációjával jár, így az államok nem tolonganak az első sorokban, hogy a területükön élő sokszor négy, öt vagy több kisebbségnek autonómiát adjanak. (Ugyanakkor ezt a nézetet oldja Spanyolország nagyvonalúsága.)

A nemzetközi jog igyekszik mindkét fél érdekeit kielégíteni. Egyrészt az államok lehetőséget kapnak a Nyelvi Chartából a kevesebb kötelezettséggel járó cikkelyek - képletesen szólva - összeválogatására, másrészt a kisebbségek is részesülnek védelemben, amelyet hol kétoldalú, hol nemzetközi szervezetek multilaterális szerződésai tesznek kötelezővé.

A mi kiindulópontunk a nemzetközi kisebbségvédelem legfontosabb alapfogalmainak tisztázása, amelyek nélkül nem tudjuk a maga egészében megérteni az autonómiát, a kisebbségek és a többségi állam sokszor parázs hangulatú vitáit, de a föderalizmust vagy a szélsőséges szeparatista reakciókat sem.

1.2. A kisebbség

Kovács Péter véleménye a kisebbség definíciójának kutatásáról,³ tartalmának boncolgatásáról elég elgondolkodtató. Idézett tanulmányát a következő mondattal kezdi: *"ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lassítani."*

E fejezetben nem célunk a fenti tényállás bármely elemét megvalósítani, csak igyekszünk a különböző definíciók mentén rávilágítani azokra az elemekre, amelyek *a priori* részét képezik az egyes kisebbségvédelemhez tartozó kifejezések meghatározásának.

Hans-Joachim Heintze *Autonomy and Protection of Minorities under International Law*⁴ című tanulmányában kifejti, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság görög-bolgár közösségek ügyében adott tanácsadó véleményében⁵ fellelhető meghatározás egy bizonyos alapot adott a definíció körüli vitáknak. A bíróság Francesco Capotorti meghatározását vette alapul, amely szerint "*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*".

Az Állandó Nemzetközi Bíróság ezt a definíciót csak bizonyos kifejezések pontosításával egészítette ki, úgymint: a "csoport" földrajzi elhelyezkedését nem csak az absztrakt "államba" helyezi, hanem a területiséget is megemlíti,⁶ ajtót nyitva immár a tömb-szórvány lényeges figyelembevételének; a csoport sajátosságait Capotorti etnikai, vallási és nyelvi jegyekben határozza meg, a Bíróság az "etnikai" kifejezést leszűkíti tisztán "fajira", de kiegészíti a jellemzőket a "tradíciók" megemlítésével.

Az ENSZ főtitkára a kisebbségi csoportok fenti jellemzőit a közös eredet és a közös népszokások kategóriájával egészíti ki;⁷ az Európai Népcsoportok Föderalista Uniója (FUEV) NGO etnikai csoporton egy állam területén kompakt vagy széttöredezett formában megtelepült etnikai közösséget ért. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény az eddigi meghatározást egy időkerettel egészíti ki, ugyanis csak "a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos" népcsoportot tekint kisebbségnek.

A definíciók többsége Capotorti nyomán egyfajta objektív szemléletű meghatározást ad. Lényeges azonban megemlítenünk azokat a próbálkozásokat, amelyek a szubjektív elemeket emelik (csak) ki, így próbálva választ adni a sokféle kisebbség egyes szituációban oly hasonló reakcióira. Kovács Péter tanulmányában⁸ több szerzőt is idéz, például Bibót (*A kelet-európai kis államok nyomorúsága* című tanulmány), vagy Asbjörn Eidet, a norvég származású nemzetközi jogászt, aki a kisebbség frusztráltságát említi. Eide véleménye szerint "kisebbségi helyzet akkor van, ha a kisebbség frusztrált. A kisebbség frusztráltsága azonban frusztrálja magát a többséget is."

A szubjektív elemek kutatása valójában nem képezi szerves részét a kisebbségi definícióknak. Ezen kalandozások egyrészt képesek - a fent idézett - kodifikációs tevékenység lassítására, másrészt nem képesek általános jegyeket képviselni. Ez utóbbit azzal indokolnánk, hogy elgondolkodtató, mi lehet az említett "frusztráció" eredete. Tipikusan közép- és kelet-európai jelenség a kisebbségnek a többség által való (és háttérpolitikai indíttatású) "frusztrációja", amelynek alapján az állam arra tud hivatkozni a nemzetközi nyilvánosság előtt, hogy lám, a szeparatista kisebbség veszélyezteteti területi integritását.

Fontos tehát meglátni a különbséget az objektív és szubjektív kisebbségi definícióelemek tartalma között. Heintze - Capotortira hivatkozva - tanulmányában⁹ kihangsúlyozza, hogy a kisebbségi csoportoknak objektív és szubjektív feltételeknek kell megfelelniük. Objektív kritériumok között említi: (1) a többség szám szerinti fölényét, tehát hogy a kisebbséghez tartozó személyek az adott állam többségi lakosságánál számszerűen kevesebben vannak és nem domináns pozícióban; (2) annak az államnak az állampolgárai, ahol élnek és (3) etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességet (dominanciát) hordoznak magukon, amely az adott állam többségi lakosságától különbözik. Szubjektív aspektus: a kultúra, tradíciók, vallás vagy nyelv megőrzésére irányuló összetartozás, szolidaritás érzése. Továbbá Heintze szerint a szubjektív szempont alapvető szerepe, hogy lehetővé teszi a nemzetközi jognak egy kisebbség és egy integrálódni szándékozó csoport közötti különbségtételt.

Véleményünk szerint a fenti csoportosítás a végeredménye annak, amit a kisebbség definícióinak kutatása kezdett el. A definícióalkotásban nehéz előrejutni, de ezen kritériumok sokat próbált és keveset változó jellege némi biztosítékot adhat nekünk arra, hogy körül tudjuk határolni a kisebbség nehezen megragadható problémakörét. Ám lényeges szem előtt tartanunk azt is, hogy az itt felvázolt definíciókutatás még közletről sem kielégítő, továbbá igaz, hogy *res ipsa loquitur* (a dolgok magukért beszélnek): a normaalkotásnak, illetve az érdemi kisebbségvédelemnek nem az absztrakt definiálás az első lépcsőfoka, hanem az adott (minden esetben más) helyzet feltárása, illetve a lehető legjobb jogi megoldás megtalálása.

Itt szükségesnek tartjuk megemlíteni, hogy a "kisebbség" fogalmához két fogalompár kapcsolódik: az egyik a *kisebbség és nép* elnevezés, a másik a *tömb és a szórvány* kapcsolat.

A két elnevezés (a kisebbség és a nép) gyakran fedik egymást.¹⁰ Az esetek túlnyomó többségében kisebbségnek nevezik magukat azon emberek vagy csoportok, akik vagy amelyek az adott államban magukat számszerűleg is kisebbséginek tartják, tekintettel más embercsoportokra; ezzel ellentétben etnikai csoportok gyakrabban tartják magukat "népnek", mintsem "kisebbségnek".

Heintze a két kifejezés közötti különbségre az önrendelkezés megfogalmazása végett szándékszik rávilágítani. A "népek önrendelkezése" volt az első megfogalmazás a nemzetközi jogban.¹¹ A kisebbségek önrendelkezése egy későbbi fejleménye a nemzetközi jogtudománynak, melynek kapcsán "tárgyalásoknak és kompromisszumoknak kell megtörténniük (ti. a központi kormányzat és a kisebbség/nép között), valamint lehetőséget kell keresni arra, hogy a *kisebbség* a maga régiójában bizonyos fokú önrendelkezést kapjon".

A kisebbség terminológiája jelentős értékrendbeli változásokon ment és megy át ma is. Kirívó példa lehet a két kifejezés szembenállására a korzikai probléma a kilencvenes évek elején, amelynek kapcsán a francia Alkotmánytanács 1991. április 12-én kijelentette, hogy Franciaországban egy nép van, és ez a "francia nép". Tehát az állam a csoportot mint kisebbséget nem ismeri el, legfeljebb, mint az állam egészének részét képező "korzikai népet". Franciaországban nem alkotmányos fogalom a "kisebbség", ezért is tudott az állam a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyével szemben fenntartást tenni. Kovács Péter a "nép" fogalmához hozzáteszi,¹² hogy ez a kifejezés abban az esetben is indokolt, amikor több nép él egy országban (a spanyol népcsoportok kiváló példái ennek). Szerinte kisebbség az, ami nem nép; lehet nemzeti, etnikai és nyelvi alapon osztályozni. (Az osztályzás kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy pl. de Varennes csak vallási és nyelvi kisebbség közt tesz különbséget.¹³) Közép-Kelet-Európában a "kisebbség" és a "nemzetiség" kifejezések élnek, hiszen - a határon túli magyarok helyzetét szem előtt tartva - történelmi változások eredményeként, kevesebb mint száz éve, egy államhoz tartozó nagyobb csoportról van szó, amelynek státusa élesen különbözik pl. a fent említett korzikai példától.

A határon túli magyarság státusát alapvetően meghatározó másik fogalompár a tömb- és a szórványlakosság. Ezzel a problémakörrel alább, az autonómia fajtáinál, illetve a háromlépcsős modell taglalásánál részletesen fogunk foglalkozni.

A kisebbségeknek az eddig tárgyalt definíciói nem érintik a csoport elhelyezkedését egy államban. Azonban nyíltan állíthatjuk, hogy az önrendelkezés biztosítása szempontjából lényeges a különbség egy szétszórtan (ismert terminológiával élve - párducfoltos elrendezésben) élő, illetve egy tömören összefüggő területen elhelyezkedő kisebbség között. Nyilvánvaló, hogy a tömbkisebbségnek több joga lehet saját önrendelkezésük, önkormányzásuk megvalósítása terén, egészen a közigazgatás (régióon belüli) teljes irányításáig.

1.3. Az autonómia

1.3.1. Az autonómia általában

A legtágabb megfogalmazása szerint *az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó (faji, etnikai) embercsoport, nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni.*

A fenti definíció mellett, hogy vázolja az autonómia jellegét, még nem ad pontos választ az intézmény lényegére. Heintze definíciója a nemzetközi jogi megközelítést tükrözi:¹⁴ "az autonómia egy eltérő identitással rendelkező csoportnak bizonyos fokig terjedő önkormányzás biztosítását jelenti. Az autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése. Az autonómia határainak terjedelme minden esetben más, nincs egy általánosan meghatározott mérték. A nemzetközi jog szerint az autonómia jelentését egy megállapodásban lehetne összefoglalni, amelyben a kisebbség az állam bizonyos területén a saját helyi ügyeit intézheti az önkormányzás alapján, új állam létrehozatala nélkül." E definícióhoz kapcsolódóan az autonómia nem más, mint a nemzeti kisebbség önrendelkezésének egyik lehetséges megvalósulása - a központi hatalom befolyásának megtartásával -, amely viszont nem jogosítja föl a kisebbségi csoportot arra, hogy beavatkozzon az állam hazai és nemzetközi státusával, illetve a bel- és külpolitikával kapcsolatos ügyekbe.

Kovács Péter definíciója felöleli mind az intézmény személyi és területi, mind a tömb- és szórványjellegét, valamint az autonómia lényegét alkotó igazgatási hatáskörökre is kiterjed.¹⁵ *"Autonómia az illető közösségnek valamilyen - az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő, vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó - érdekképviselési és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása."*

Az autonómia fő jellegzetességeit és fajtáit a fenti meghatározás alapján kívánjuk áttekinteni. Az "illető közösség" viszonya a többségi államban való elhelyezkedéshez háromféle módon lehetséges: a) a *lakott terület egészéhez* kötődő kisebbségre példa a balti-tengeri (Finnországhoz tartozó, de svéd lakosságú) Åland-szigetek helyzete, a Franciaországhoz tartozó Korzika szigete, magyar viszonylatban csak régióon belüli kisebb területeket lehet megemlíteni, mint például Felvidéken Csallóköz, Erdélyben Székelyföld, Horvátországban a Baranya-háromszög, Szlovéniában a Muravidék; b) a *lakott terület egy részéhez* kötődő kisebbség legjellemzőbb megnyilvánulása az összes határon túli magyar régió, amelyekben százszázalékos magyar terület szinte alig lelhető, más néven "párducfoltos" elhelyezkedésnek is említi az irodalom; c) a *közösséghez tartozó és az identitást felvállaló individuumok*, mint az autonómia alanyai számára élő példát szolgáltat a lapp kisebbség, amely a skandináv államokban kulturális autonómiával bír, valamint a lapp Népgyűlés konzultatív jogkörrel van felruházva.

A definíció említi a kisebbségek jogait biztosító intézménykomplexumokat. Ezek alapvetően az autonómia két fajtája mentén húzódnak: a kulturális autonómia - általában - érdekképviselőt biztosít, míg a politikai autonómia adott esetben igazgatási jogköröket is tartalmazhat. Ezek esetlegességére, illetve terjedelmének változatoságára részletesen az 1.4. fejezetben térünk ki, mindenesetre - a fajtáktól eltekintve - az autonómiák e két (szűk-érdekképviselési és bővebb-igazgatási) terjedelmű jogkört tartalmazhatják.

A Működő autonómiák Európában, amelyek mintaként szolgál(hat)nak a határon túli magyarság autonómiatörekvései számára című dolgozatunk második fejezetében egy rövid elméleti összefoglalás keretében említettük, hogy az autonómia *fajtáit* tekintve beszélhetünk *területi, személyi, terjedelmét tekintve pedig kulturális és politikai autonómiáról*. Ennek tükrében jelen dolgozatunk elsősorban a szélesebb jogköröket tartalmazó politikai autonómiát tárgyalja, amely lehet személyi vagy területi elvű, illetve ezek kombinációja. A későbbiekben a perszonális autonómia esetlegesen kisebb terjedelme alatt nem azt értjük, hogy a személyi autonómia feltétlenül egybeesne a kulturális autonómia fogalmával.

1.3.2. A területi autonómia

A kisebbségek elhelyezkedését szem előtt tartva kétféle rendszerű autonómiamodellel alakult ki a történelem során: a területi és a személyi elvű. A kisebbségeknek biztosított autonómia általános formája¹⁶ a *területi autonómia*, bár az autonóm területek sok tekintetben különböznek egymástól, és általános definíció nem adható. Bernhardt megfogalmazásában a területi autonómia "egy megállapodás, amelynek célja, hogy biztosítsa az önrendelkezés bizonyos fokát egy államban élő csoportnak, amely különbözik a lakosság többi részétől. (...) Elvontabb terminológiával, a területi autonómia a régió részleges önállóságát jelenti a központi kormányzat befolyásával szemben."

A területi autonómia kialakításának legalapvetőbb meghatározója a terület és a rajta élő csoport közötti kapcsolat. Ha végigtekintjük az elemzett nyugat-európai modelleket,¹⁷ világosan látjuk, hogy mit is jelent ez a "kapcsolat"; egyes csoportokat nem csak a fentebb felsorolt jegyek különböztetik meg az állam többségi lakosságától, hanem az adott régióhoz fűződő - történelmi gyökerekből táplálkozó - vonzódása. A szigetek lakossága testesíti meg talán legszembetűnőbben föld és nép összetartozását. Az Åland-szigetek, illetve a Korzika szigetén élő kisebbséget (népet) a történelem sodorta azon állam fennhatósága alá, amelynek ma részét képezi. Svédország és Finnország, illetve Olaszország és Franciaország között - átvitt értelemben is - félúton lévő területi egységek lakossága teljesen külön nép (etnológiai szempontból is). A spanyol autonóm közösségek, illetve a belga föderáció a történelmi régmúltban egymás mellé rendelődött csoportok együttélése, amely tartalmazza a bizonyos fokig terjedő önrendelkezés (önkormányzás) gyakorlását. A határon túli magyarság területi jellegzetességeihez legközelebb Dél-Tirol áll. A Brenner-hágó vidékén élő német ajkú tiroli kisebbség mind fogalmilag, mind ténylegesen legalább annyira elválaszthatatlan régiójától, mint például a horvátországi magyarok a Dráva-szögtől.

A területi autonómia lényegét Heintze a következőkben látja:¹⁸ a területi jellegű autonómia a központi hatalommal szemben politikai, gazdasági vagy kulturális függetlenséget foglal magában, amely elsősorban nyelvi és kulturális különbségen nyugszik, és amely alkotmányos rendelkezésekre vagy a kormányzattal való megegyezésre épül

intézményeken alapul. Kollektív terminológiaként az autonómia azon fajtáját jellemzi, amely a világon fellelhető régiókat egységbe rendezi a felnőtt, államszerű szuverenitásoktól a központi hatalomnak való teljes alárendeltséggel jellemezhető területekig.

1.3.3. A személyi autonómia

A *személyi autonómia* a nemzetközi jogban nincs definiálva, így rákényszerül, hogy meghatározását esetről esetre alkossa meg a nemzetközi jogközösség. Az eddig összegyűlt tapasztalatokat Heintze a következőképpen összegzi: a személyi autonómia koncepciója az adott államon belüli meghatározott csoport tagjaira vonatkozik, tekintet nélkül tartózkodási helyükre, és tartalmazva a jogot a kisebbség vallási, nyelvi és kulturális karakterének megőrzésére és fejlesztésére a kisebbség által - a központi hatalom beavatkozása nélkül - alkotott intézményeken keresztül. Személyi autonómiát elsősorban etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek biztosítanak,¹⁹ de itt meg kell jegyezni, hogy hosszú távú rendezésre a tisztán perszonális autonómia akkor felel meg, ha (1) az adott kisebbségnek nincs, vagy legalábbis csekély a területi kötöttsége; (2) több - szomszédos - országban ugyanaz a kisebbség él területi kötöttségek nélkül vagy relatív területi kötöttségekkel (lásd lappok), vagy (3) a kisebbség - deklaráltan - nem tart igényt területi jellegű önrendelkezésre.

A személyi autonómia általában kiinduló jellegű megoldás a kisebbségi követelések rendszerében. A kisebbségek - bizonyos szempontból érthető - követelése a területiség kiemelése felé fordul. Igaz, hogy a területi autonómia nagyobb lehetőséget ad(hat) például a szociális és gazdasági ügyek megoldására, illetve talákoztunk olyan példával is (Felvidék), ahol a területi autonómia szinonimája az önkormányzatiság; mégis a személyi jellegű autonómia bizonyos esetekben könnyebben megvalósítható és az adott kisebbségnél kielégítő jogokat biztosító intézményrendszer.

A skandináv lapp kisebbség személyi autonómiája élesen elhatárolható minden egyéb önrendelkezési formától. Az őslakos számi törzsek nyelvi és kulturális jogainak letéteményese a számi parlament, amely konzultatív jogkörrel rendelkezik a hatáskörébe rendelt területeken. Látható, hogy a lapp népcsoport egy állam területéhez kisebb mértékben kötődik, mint a szomszédos államokban élő azonos nyelvű és kultúrájú számi törzsekhez.

1.3.4. A kombinált autonómiaforma és a háromlépcsős tervezet

Azért emeltük ki a személyi autonómia tiszta formáját megjelenítő lapp kisebbség helyzetét, mert az esetek nagyobb részében a területi és személyi jelleg keresztezi egymást, létrehozva ezzel egy kombinált autonómiaformát, amelyet már nem lehet - Kovács Péter gondolatait alapul véve - kizárólag "területinek" vagy "személyinek" titulálni. A kombinált autonómiaforma megjelenését tekintve véleményünk szerint a következőképpen csoportosítható:

(1) *belga modell*, azaz a "csöndes", gyakorlati kohézió, tehát a területi jelleg alapját biztosító kilenc tartomány közti nyelvi határ mellett a személyi autonómiára utal az a tény, hogy például a Képviselőház, illetve a Szenátus flamand nyelvű csoportjába nem csak a flamand nyelvű régióban megválasztott képviselők tartoznak, hanem a flamand nyelven esküt tett képviselők, szenátorok is, valamint a brüsszeli kerületben megválasztott flamand nyelvű képviselők és szenátorok is.

(2) *nicaraguai modell*, azaz adott területen (atlanti part) több népcsoport, etnikum él, amelyeket nem a közös eredet, hanem a régió köt össze, ám északon és délen a speciális jogokat az ott élő törzsekhez tartozó személyekre igazítják, utat nyitva ezzel az eltérő szokású és kultúrájú és eltérő elfoglaltságokat végző (lásd: erdészet, halászat stb.) népcsoportok békés egymás mellett élésének.

(3) *vajdasági modell*, azaz *expressis verbis*, meghatározott kohézió, amely a háromlépcsős autonómiatervezet (1992) megvalósításával párhuzamosan is működővé tette mind a területiséget, mind a személyi elvet hangsúlyozó autonómiát.

A háromlépcsős tervezet lényege, hogy egyszerre biztosítja az adott országban élő kisebbség jogait akár tömbben, akár szórványban él. Tipikus jelenség, hogy a Magyarországgal szomszédos államokban a magyar kisebbség elhelyezkedése kivétel nélkül ötvözi az egy területen lakó "tömbmagyarságot" a párducfoltos elrendezésben élő ún. "szórványmagyarsággal". Ez a kereszteződés az autonómiára kivetítve a területi és a személyi önrendelkezés részletesen körülhatárolt megfogalmazását teszi szükségessé. A kárpát-medencei magyar kisebbség elhelyezkedésének sajátos jellegét követve az 1992-es vajdasági tervezet helyet ad a személyi elvű (területhez nem szükségszerűen kapcsolódó) autonómiától, a területin át, Vajdaság, mint tartomány autonómiájáig.

A háromlépcsős modell a nemzetközi jogban az első kimondott kohézió a területi és a személyi autonómia között. Új jellegű szabályozása az anyaállam határain kívül rekedt magyarság sajátos elhelyezkedéséből fakad, amely egyrészt a történelmi Nagy-Magyarország soknemzetiségű jellegéből, másrészt az 1920-as években elkezdődő, de az 1960-70-es években tetőző, a mai Magyarországot környező államok asszimilációs politikájából következethet.

A jog és politika - érthetően - másként viszonyul az egyes autonómiatörekvésekhez. A délvidéki modell kihasználva a jogi önrendelkezést biztosító lehetőségeit, politikai ellenszél nélkül biztonságosan tudna hajózni a tényleges megvalósulás felé. A nemzetközi jog nem tud kényszeríteni, de az önszerveződő elképzeléseket támogatja. A vajdasági tervezet jelenleg "csak" politikai támogatást élvez, gondolunk itt az Egyesült Államok elnökének a Stabilitási Egyezményt követően tett bátorító és elismerő szavaira. Tényleges nemzetközi elismertsége várta magára, és csak esetleges létrejötte után fogja a nemzetközi közösség véleményét kifejezni az autonómiáról, vagy azt hallgatólag elismerni.

Előrelépésnek tekinthető, hogy az Egyesült Államok szenátusa 1999. november 4-én elfogadta a Szerbia demokratizálásáról szóló S. 720. sz. határozatát, amelynek 502. szakasza a vajdasági magyarság helyzetének méltányos rendezését sürgeti. A cikkely - többek között - figyelmet szentel a vajdasági magyarok "választott vezetőikkel az öngazgatásra vonatkozó javaslatokról szóló tanácskozások" támogatására is.²⁰

1.3.5. A nemzetközi jog viszonya az autonómiához

Az autonómiához a nemzetközi jog elég ambivalensen viszonyul. Egyrészt nem száll síkra nyíltan az autonómia, mint a kisebbségek sorsát komplex módon rendező jogintézmény mellett, másrészt támogatja a kisebbségi helyzetet ilyen módon rendezni szándékozó törekvéseket. A nem kifejezett kisebbségvédelmi nemzetközi jogi megoldást Kovács Péter "szégyenlős kisebbségvédelemnek" titulálja.²¹ Mint írja, a nemzetközi jogi szabályozási folyamatok résztvevői "expressis verbis nem vállalják ugyan fel a kisebbségi jogok védelmét, de olyan problémákat szabályoznak, amelyek szorosan összefüggnek a kisebbségi lét mindennapjaival".

D. Sanders *Is Autonomy a Principle of International Law?* című cikkében²² a szerző négy faktort állít föl, amelyet figyelembe kell venni mielőtt egy kisebbség akár csak remélhetné az autonómiát: földrajz, népesség, kulturális eltérések és a már létező intézmények. A kisebbségnek meg kell győznie a központi kormányzatot, hogy ő kisebbségként élt az állam egy bizonyos területén, gyakorolta a saját oktatási, nyelvi, vallási és kulturális szokásait, és olyan saját intézményei vannak, amelyeket a teljes kisebbség, vagy akár a központi kormányzat, vagy egy nemzetközi szervezet is ismer vagy elismer. Ez nem ad a kisebbségnek jogot az autonómiára, csak legitimálja a követeléseit, céljait.

Az autonómia tényét nemzetközi jogi oldalról figyelve az egyik legérdekesebb aspektus lehet,²³ hogy meg kell találni az utat, amely mind az állam központi vezetését, mind a kisebbségként élő csoportot kielégíti. Az autonómia bizonyos esetekben ellenszere lehet a szeparálódási törekvéseknek. Az alapprobléma a csoport önállósodási szándéka, amely - esetleg - új állam létrehozására irányul. Még ha egy csoportnak lehetősége is nyílna a nemzetközi jog alatt új államot létrehozni, akkor sem lenne megvalósítható ténylegesen, mert sok ember - különböző okok miatt - nem képes államként működni. Ez a szabály igaz lehet egy, az államtól gazdasági függésben lévő csoportra. A szerző kifejti, hogy az önrendelkezés magas fokának biztosításával - így annak az érzésnek a kialakításával, hogy a kisebbség ténylegesen saját sorsának a meghatározója - eléri, hogy az addig lehetséges szeparálódási szándékok is fölöslegessé legyenek. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a fenti elv megvalósulásához a demokráciának olyan szintű fejlettségére van szüksége, amelyet Közép- és Kelet-Európában még egy jó ideig a legoptimistább politológus is csak távolban derengő délibábként mer megírni.

A nemzetközi viszonylatok közül utolsónak a szubszidiaritás elvét emelnénk ki. Bár elsősorban alkotmányjogi (belső jogi) aspektusból szokták figyelembe venni, a nemzetközi jogi kisebbségvédelem is számon tartja a legfontosabb alapelvei között. Két szempont a legmarkánsabb, amelyek élővé teszik az elvet a nemzetközi jogi szabályozásban: (1) elméleti szempont, azaz nemzetközi szinten szabályozott belső jogi tény (lásd pl. Önkormányzati Charta²⁴): a bi/multilaterális joganyagban nem csak átveszi a terminus technicusokat, hanem adott esetben többletjelentéssel is ellátja (lásd kisebbségek önkormányzása); (2) gyakorlati megfontolások, azaz ha a kisebbségek földrajzi adottságai (pl. adott közigazgatási egységben többségben van az országos szinten kisebbségben élő csoport) lehetővé teszik, hogy saját közigazgatási egységében vezető szerepet kapjon - ez egy lépés a területi autonómia felé.

1.4. A kisebbségi problémakezelés három pillére

1.4.1. A kérdésfelvetés alapja

Kisebbségvédelmi vizsgálódásaink során az egyes csoportok helyzetét javító megoldások között bizonyos összefüggésekre leltünk. A már ismert megoldásokat a fokozatosan növekvő jogkör szerint állítottuk sorba. A három pillér egyrészt az önrendelkezés (self-determination) egyre szélesebb fokát, illetve az egyre stabilabb kisebbségvédelmi berendezkedést mutatja, másrészt a kisebbség tudatában felmerülő esetleges követelések sorrendjét, illetve a tudatosult önigazgatás állomásait szemlélteti.

Igyekszünk kitérni az alábbi rendszerezés esetleges hiányosságaira, az egyfajta átfedést kikényszerítő lehetőségekre. Továbbá itt jelezzük, hogy nem szükségképpen három, egymást időrendi sorrendben követő stádiumról van szó, mégis ez az elméleti-logikai rendszer helytálló például a határon túli magyar kisebbség törekvéseiben.

Három alapvető stádium fedezhető fel a kisebbségek közjogi státusát szemlélve: (1) adott régióban, illetve területi egységen élő kisebbség azon minimális jogaiért küzd, amelyek nyelvének, vallásának, szokásainak megtartásához és fejlesztéséhez nélkülözhetetlenek. Ezek általában nyelvi jogok. Ilyenkor speciális státust vagy személyi autonómiát kap egy kisebbség; (2) speciális státussal, esetleg személyi autonómiával már rendelkező csoport, vagy ezekkel nem, de kifejezetten erős területi kötöttségekkel bíró kisebbség a területi autonómiáért száll síkra; (3) a kisebbségvédelem végső stádiuma a föderalizmus, amikor a kisebbséglakta régióból tagállam lesz - a maga előnyeivel, hátrányaival együtt.

1.4.2. Speciális státus, perszonális autonómia

A speciális státus, illetve a személyi autonómia bizonyos szinten összekapcsolható, hiszen mind a két kisebbségvédelmi intézmény kialakításának indoka lehet egyfelől a "párducfoltos" elhelyezkedésben élő kisebbség, másfelől egy kezdeti stádiumban lévő (tehát - akár állami, akár kisebbségi - továbblépésre számító) kisebbségvédelmi törekvés.

Az államok nagy része nem zárkózik el ezen megoldások elől, noha a perszonális autonómia már egy komplex intézményrendszerrel való felruházást is magába foglal. Létrehozásukat tekintve²⁵ a belső és a külső jog teremthet feltételt a nyelvi, vallási és egyéb szokások megőrzésre, fejlesztésre. A belső jog majdnem minden esetben alkotmányos szinten, míg a külső, avagy nemzetközi jog egy- vagy kétoldalú állami akaratnyilatkozattal vagy a nemzetközi jogközösség elvárása alapján a béke és biztonság alapján teremthet speciális státust vagy autonómiát.

Mint alább, a fejezet második részében kitérünk rá, a speciális státus biztosítását a nemzetközi jog több módon is lehetővé teszi. Egyrészt meg kell említeni a nemzetközi chartákat, egyezményeket, amelyek hol több, hol kevesebb kötelezettséget rónak az egyes államokra; másrészt meg kell említeni a kétoldalú szerződéseket, amelyek szintén letéteményesei lehetnek kisebbségi jogoknak, de akár autonómiáknak is.

Amikor egy állam egy olyan multilaterális szerződésnek kíván a részese lenni, amely kisebbségi jogokat szándékozik védeni, két tényt lehet feltételezni: vagy olyan magas fokán áll az állam a pluralizmusnak és a demokráciának, vagy olyan kevés kötelezettséget lát a szerződésben magára nézve foglaltak. Bár ez a sarkított kijelentés meghökkentő, mégis jellemző, hogy az államok nem tolonganak egymás előtt még a speciális státus létrehozásában sem.

Egy állam a szerződés rá nézve gyengébb hatását úgy tudja kiváltani, hogy - amennyiben a szerződés lehetővé teszi - "összeválogatja" a lehető legenyhébb cikkeket (ilyen pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 12. cikke, illetve a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 2. cikke), vagy a szerződés értelmezését teszi a maga számára kedvezőbbé.

Ez utóbbira kiváló példa a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke, amely szerint *"olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják"*.

Az Egyezségokmány 1966-ban született az ENSZ keretében, és 1976-ban lépett hatályba. Értelmezési nehézségeit most kifejezetten a 27. cikk kapcsán emeljük ki. Egyik alapvető probléma volt, hogy mivel 1976-ban lépett hatályba az Egyezségokmány, a kisebbségek javától már évtizedekkel ezelőtt elvették az iskolákat, szociális és más intézményeiket. A kisebbségek egy része az első világháború után jött létre, és ezt követően megindult a többségi államok hol rejtett, hol nyílt asszimilációs politikája. Itt természetesen nem csak a határon kívül rekedt magyarság

helyzetére gondolunk, hanem más európai, illetve volt gyarmati kisebbségekre is. Az Egyezségokmány tehát egy már lezajlott jelenséget szabályozott,²⁶ így több állam - szinte - kötelezettség nélkül vállalhatta a szerződés aláírását.

A fenti problémához kapcsolható másik értelmezési nehézség az volt, hogy az államok az idézett cikkely olvasatában csupán egy *non facere obligatiót* láttak.²⁷ Puszta nyelvtani értelmezésben a cikk egy tartózkodási kötelezettséget ró az államra, amely így csak elismeri a területén élő kisebbségek létét, illetve *nem lehet megtagadnia* az őket megillető kisebbségi jogokat. Gyakorlatban ez az államnak csak annyit jelentett, hogy noha elismerte a kisebbségek egzisztenciáját, semmi anyagi támogatást nem adott intézményeik fenntartására. Ezen az értelmezésen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1994-ben változtatott annyiban, hogy téves értelmezésnek nyilvánította a fentieket, és kijelentette, hogy igenis cselekvési, *facere* kötelezettséget ró az államra, hiszen, ha a cél az, hogy maradjon meg az érintett nyelvi vagy vallási kisebbség, akkor az állam nem törődhet bele abba, hogy az említett okok miatt a kisebbség száma csökken.

Az Egyezségokmány tartalmának más jellegű befolyásolása történt például Franciaország vagy Törökország esetében, akik a 27. cikkely alkalmazásához fenntartást tettek. Franciaország alkotmányossági problémát említett, mivel neki a "kisebbség" nem értelmezhető kategória, így rá nézve nem lépett hatályba a kisebbségek sorsát a fentiek szerint szabályzó általános nemzetközi norma.

A speciális státus nem csak jogi tények biztosításán alapulhat, hanem más, esetleg jogilag kevésbé kézzelfogható jelenségek útján is. Erre példa a már elemzett Malajzia esete is, ahol az 1969 utáni politika célul tűzte ki magának a kisebbségi helyzet hosszú távú megoldását. A maláj népesség helyzetének javítását zászlaján viselő "*új gazdasági politika*" (NEP) megszervezte és átrendezte a gazdasági, pénzügyi erőviszonyokat. Hibáktól nem mentes, de működőképes rendszert hozott létre, amelynek a lényege, hogy egy gazdasági fellendülést hozzon egy többnemzetiségű országban, megoldva így az anyagi erőforrások elosztásából származó kisebbségi vitákat.

A három pillér bevezetésénél említettük, hogy a rendszer nem mentes bizonyos átfedésektől sem. A személyi és a területi autonómia kapcsán érezhető egyfajta kettősség, amely terjedelmükben nyilvánul meg. A kisebbségeknek nyújtott jogok szélessége nem föltétlenül tágasabb a területi autonómiánál abban az esetben, ha a területi autonómia csupán egyes szociális, illetve oktatási jellegű jogkört ölel föl az adott területen élő csoport esetében, figyelmen kívül hagyva a szórványt. Ezzel szemben lehetséges, hogy a személyi autonómia - mivel az állam egész területén élő kisebbséget magába foglalja - szélesebb, a fentiekén kívül kulturális vagy politikai érdekvédelmi intézményeket is tartalmaz. Mindenesetre igaz, hogy általában a területi autonómia mind individuálisan, mind az egész kisebbséget érintően nagyobb "biztonságot" eredményez, nagyobb gazdasági lehetőségeket takar, illetve a kisebbségnek - mint államalkotó tényezőnek - nagyobb politikai befolyást biztosít saját sorsa meghatározása tekintetében.

1.4.3. Területi autonómia

Az 1.3.2. fejezetben leírt, a területiséget meghatározó jellemvonásokon kívül szeretnénk itt megemlíteni az önrendelkezés (self-determination) és önkormányzás (self-government) egyes kérdéseit, kapcsolatát a kisebbségek jogi helyzetének megoldásával.

Az önrendelkezés fogalma bizonyos alkotmányjogi kérdéseket vet fel, mint például az egységes és oszthatatlan állam, a területi szuverenitás, vagy a decentralizált hatalom problémáját. Egy területi autonómia létrehozásához elengedhetetlen feltétel, hogy az adott állam belássa: nem veszélyezteti területi egységét az önrendelkezés ezen formája sem *de iure*, sem *de facto*.

Az önrendelkezést egy olyan világos módszernek tartják,²⁸ amely összetett lehetőségeket tartalmaz. A lehetőségek célzata egyfelől az őket elérni szándékozó csoport kielégítése, másfelől az állam létének, szuverenitásának és területi integritásának védelme.

Trifunovska különbséget tesz külső és belső önrendelkezés között. *Külső önrendelkezés* (external self-determination) alatt az emberek azon jogát érti, amellyel a saját szuverenitásukat választják és szabadok mind a külső kényszer, mind az idegen uralom alól. Az önrendelkezés ezen fajtája lehetséges, hogy "függetlenedésben" és egy szuverén állam létrehozásában végződik. A *belső önrendelkezés* (internal self-determination) jog az államon belül a politikai folyamatokban, döntéshozatalban való részvételhez. Ez a saját politikai rendszernek és fejlődésnek a szabad megválasztását jelenti a létező állam határain belül. Ezt erősíti meg²⁹ az ENSZ 47/135. sz. határozatának 8. cikke (4), amely kimondja, hogy "*A jelen Deklarációban semmit sem lehet úgy értelmezni, hogy az államoknak lehetőségük*

*nyíljon olyan cselekmények véghezvitelére, amelyek ellentétesek az Egyesült Nemzetek Szövetsége céljaival és alapelveivel, beleértve az államok szuverén egyenlőségét, területi integritását és politikai függetlenségét."*³⁰

Az önrendelkezésnek gyakorlati relevanciája is van.³¹ Ma egy pluralista demokratikus állam törekszik arra, hogy létrehozson és fejlesszen - nemzeti szinten - különböző mechanizmusokat mind a kisebbségek, mind a bennszülött népesség védelmére. Trifunovska véleménye szerint ezek lehetnek (1) alkotmányos vagy törvényi szintű megegyezések, tényleges politikai és gazdasági részvétel; (2) békéltető, megegyezési mechanizmus; (3) különböző interetnikus kormányzati és nem kormányzati szinten lévő testületek felállítása, valamint olyan igazgatási hivatal létrehozása, amely ezen csoportokat érintő kérdésekkel foglalkozik (például egészség, lakásügy, oktatás, foglalkoztatás stb.).

Mint a fentiekből is kiderül, az önrendelkezés olyan fogalom, amely alapvető jelentőséggel bír a kisebbségek terén. Fölmerül mégis a kérdés, hogy egy olyan kisebbség, amely anyaállamának közvetlen szomszédságában él, annak támogatását élvezzi, jogosult-e az önrendelkezésre, vagy csak a kisebbségi jogok illetik meg?

A kisebbségek kialakulását végigtekintve látható, hogy alapvetően kétféle viszonyban lehet egy csoport a többségi állammal: egyrészt lehet - úgymond - ráutalt állapotban, amikor a kisebbség nem kötődik (etnikailag, kulturálisan stb.) a szomszédos államokhoz, továbbá a többségi állam etnikai, kulturális stb. összetételétől is eltér (példa lehet erre Korzika vagy a spanyol kisebbségek); valamint lehet, hogy a kisebbség kialakulásában olyan történelmi tényezők vettek részt, amelyek az adott népcsoportot elszakították az anyanemzet testétől (például Dél-Tirol, koszovói albánok, a határon túli magyarság).

Ha egy kisebbség az anyaállam testétől elszakadva él, megilleti-e az önrendelkezés? Válaszunk azon tételből indul ki, hogy egy modern demokratikus, pluralista állam a területén élő kisebbségeknek meg kell hogy adja az őket megillető önrendelkezés bizonyos fokát.³² A kisebbségi jogok biztosításánál ez annyiban (is) több, hogy nem egy ún. felülről bevezetett kisebbségvédelmi rendszert működtet az állam, hanem lehetőséget ad az automatizmusra és bizonyos kisebbségi jogok önálló gyakorlására. Az a kisebbség, amely az anyaállam testétől elszakadva él, attól a pillanattól, hogy kisebbségként tartja számon a nemzetközi jogközösség és a történelem, jogalanyisággal bír, államalkotó tényező. Így *de iure* a többségi állam része, nem releváns a más államhoz fűződő etnikai, kulturális stb. viszony, mivel a kisebbség részéről fogalmilag kizárt egy kettős jogi kötődés az anyaállam és a többségi állam felé. Ezt szemléltetve például a Koszovó tartományban élő albánok is Jugoszlávia határain belül igyekeznek kivívni jogukat, nem pedig az anyaállammal való intézményes úton próbálnak helyzetükön javítani.

Fenti gondolatmenetünket folytatva, amint a többségi állam elismeri a területén élő kisebbség létét, államalkotó voltát, érvényesek lesznek rá azon nemzetközi pozitív és szokásjogi alapelvek, normák, amelyek feljogosítják, illetve kötelezővé teszik számára a kisebbségnek egyes jogok biztosítását. A kisebbségek viszont - tekintet nélkül az anyaállam léteire vagy nemléteire - jogot formálhatnak véleményünk szerint az önrendelkezésre, mint a kisebbségi jogok garanciájára.

Anyaállam léte esetén a kisebbségnek biztosított anyaállambeli *speciális státus* gesztus értékű.

Az önrendelkezésnek mint garanciának az alapvető kritériuma, hogy ne domináljon a "felülről bevezetett" jelleg. Példa lehet az 1974-89 között a Vajdaságban felállított autonómia, amelyet az "egypártrendszer autonómiájának" is neveztek:³³ a központi hatalom által tételesen meghatározott korlátok közé szorított önrendelkezéstről van szó, amelyet kis sarkítással akár *irányított tartományi törvényalkotásnak* is lehetne nevezni. Pozitív példa az önrendelkezés biztosítására és a felek jóhiszemű joggyakorlására a dél-tiroli autonómia.

Az önrendelkezés és az autonómia egymáshoz szorosan kapcsolódó fogalmak, amelyek gyakran fedik is egymást. Mindenesetre az autonómia intézményrendszere feltételezi az önrendelkezés létét. Az autonómia fogalmi keretei egyenesen az önrendelkezés elvére épülnek, amely elméleti keretet kibővíti a politikai autonómia gyakorlati intézményrendszere.

A kisebbségi problémakezelés harmadik pillére, a föderalizmus elé fölvezetőként néhány gondolatot jegyzünk meg, amelyek végső soron állásfoglalásunkat jelzik a kisebbségvédelmi eszközök rangsorolása terén. Több helyen, elsősorban politikai, diplomáciai megnyilatkozásokat tükröző sajtóban, de a szakirodalomban is találkoztunk olyan véleményekkel, amelyek a területi autonómia követelésének folyamányát a szeparálódásban, illetve a szövetségi berendezkedés kivívásában látják.

Gondolatjelek között szeretnénk megemlíteni pár olyan vezérfonalat, amelyek megvilágítják, hogy az autonómia miért lehet stabilabb és biztonságosabb kisebbségvédelmi jogintézmény a föderalizmussal szemben.

a) Nincs szükségszerűen szélesebb jogköre egy tagállamnak: adott esetben egy régióknak mind belső igazgatási, mind külső - a központi vezetés szintjére is kiható - jogosítványai lehetnek. Példa lehet erre Spanyolország alkotmánya, amelynek második cikke kimondja, hogy: "Az Alkotmány amely a Spanyol Nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzatához való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást."

b) Az "erőszakos" - felülről bevezetett - föderalizáció nem vezethet hosszú távú stabilitásra éppen a kisebbségi-nemzetiségi problémák kiéleződése miatt. Közép- és Kelet-Európa több példát is szolgáltatott erre az 1989-1992-ig terjedő időszakban: a felülről - az első világháború után - bevezetett szövetségi berendezkedések törvényszerűen bomlottak fel alkotóelemeikre, tagállamaikra.

c) Végül az autonómia kifejezetten egy kisebbségvédelmi eszköz, míg a föderalizmus csak azzá válhat. A területi autonómia relatíve szűkebb terjedelme biztosítja a kisebbségnek, hogy biztonságosan irányítsa saját sorsát a meghatározott területeken, ellenben a kisebbségnek tagállammá növekedése magával hozhat olyan nehézségeket, amelyeket a csoport nem tudna megoldani.

1.4.4. Föderalizmus

Az autonómiával szemben több szerző a kisebbségi problémák megoldására a soknemzetiségű államokban a föderalizmust helyezi előtérbe.³⁴ Véleményük szerint a szövetségi berendezkedés azáltal oldja meg a kisebbségi problémákat, hogy a csoportok már nem "kisebbségnek" minősülnek, hanem az állam alapvető elemeinek.

Heintze tolmácsolásában a föderalizmus lehet a tökéletes megoldás a területhez kötött csoportok védelmére, hiszen a tagállamoknak is saját hatalmi ágaik vannak, úgy mint a törvényhozás, végrehajtás és az igazságszolgáltatás. A működő szövetségi állam példájára a szerző Svájcot említi, ahol, mivel a különböző kantonok történelmi gyökerek, az állami berendezkedés nem etnikai különbségekre épült. Így a "föderalizmus fogalma jó kiindulópont lehet az autonómia fogalmához".

Ruth Lapidoth megközelítésében³⁵ a szövetség egy tisztán megfogalmazott alkotmányos struktúra, amely az államot régiókra osztja. Az alkotmány rendszerint a régiókhoz és a központi vezetéshez is telepít hatalmat.

Az autonómiát viszont egyfajta "szövetségi megegyezésnek" tekinti, és máshol egy szinten is említi a két kisebbségvédelmi eszközt.³⁶ Álláspontja szerint a szövetségi berendezkedés "előnye", hogy (1) alkotmányos szinten kerül mindig rendezésre, míg az autonómia a jogszabályi hierarchia több szintjén is rendezhető; (2) a tagállamok több jogosultsággal vesznek részt a központi döntéshozatalban. Ezek az elemek vázolják - véleményünk szerint nem kimerítő jelleggel - a föderalista berendezkedés helyét a kisebbségvédelmi pillérek között.

A szerző továbbá párhuzamot von (a nem spanyol jellegű) "autonomista állam" és szövetségi állam között. Véleményünk szerint az autonómia és a föderalizmus azonos szinten való említése hasonlatos a Mount Everest és a Kékestető egymás mellé állításához: ugyanis mindkettő hegy! Mindkét jogintézmény a kisebbség érdekeit szolgál(hat)ja, de alapvetően más közjogi értelmezésben. Bár a szövetségi modell az önrendelkezés magasabb szintjét biztosítja, az autonómia intézményrendszere biztonságosabb és könnyebben kezelhető, hiszen szem előtt tartja a kisebbségi mivoltot is.

A szövetségi berendezkedés elhelyezését az említett pillérek között összegezve kijelenthető, hogy a kisebbségi csoport által gyakorolt önrendelkezés legmagasabb foka a föderalizmus. Ennél magasabb szint csak az önálló állam létrehozása lenne, de az *ipso facto* nem lehet kisebbségvédelmi jogintézmény.

A kisebbségvédelmi jogintézmények terjedelmi fokozatosságát, valamint az önrendelkezés egyre szélesebb körét megvilágítani próbáló összegzésünk a kisebbségi problémakezelés tengerének csak egy apró cseppje. Szándékunk szerint tájékoztatósi vezérfonalakat jelezne a három pillér, amelyek segítenek elhelyezni közjogi értelemben a kisebbségek státusát, az autonómiát és magukat a kisebbségvédelmi eszközöket. Ezenkívül szeretnénk, ha gyakorlati funkciókat is betöltenének, miszerint a leendő vagy már folyamatban lévő, kevésbé tisztázott státusú kisebbségek helyzetének közjogi tekintetből történő megoldásában is segítségre lehetnének.

2. Az autonómia megjelenése egyes nemzetközi dokumentumokban

2.1. Az autonómia megjelenése a nemzetközi pozitív jogban

Mint az 1.3.5. fejezetben említettük, az autonómiához ambivalensen viszonyul a nemzetközi jog. Alig lehet olyan kapaszkodót találni, amely kétséget kizáró biztonsággal hozna létre egy csoport számára autonómiát. Fent említettük, hogy a nemzetközi jog nem tartalmaz olyan kógens normát, amely kötelezővé tenné az autonómiák megalkotását. Bár a kisebbségek szempontjából ez egy sajnálatos tény, az államközi politika, illetve a közjog szempontjából alapvető feltétel: az állam politikai szuverenitásának csorbulása lenne, ha a területén élő minden csoportnak kötelező jelleggel önrendelkezést kellene biztosítani.

Az autonómia kérdésének megoldását ezért alulról szerveződő, jól kidolgozott, nemzetközi kitekintéssel kiegészített jogi és politikai eszközökkel lehet elkezdni. Ezt másképpen úgy is mondhatnánk, hogy egy autonómia sikerének a forrása annak közjogi kimunkáltsága és a diplomácia hatékonysága. Mindehhez azonban, mint az elemzett nyugat-európai modellek is tanúsítják, a kisebbségek legitimációt keresnek, amelyet rendszerint a nemzetközi jogi dokumentumokban találnak meg.

Kardos Gábor hívta fel a figyelmünket arra, hogy a nemzetközi jog voltaképpen hogyan vezeti le az autonómia jogintézményét. Meglátása szerint az alábbi négy lépcső vezet az autonómia fogalmához:

1. A Genocídium Egyezmény. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 1946. december 11-én kelt 96/I. számú határozatában kinyilvánította, hogy a népirtás a nemzetközi jogba ütköző olyan bűncselekmény, amelyet a civilizált világ elítél. Az 1948. december 9-én kelt nemzetközi egyezmény (a Genocídium Egyezmény) a preambulumban rögzíti, hogy a népirtás a történelem mindegyik korszakában nagy veszteségeket okozott az emberiségnek, és ennek megelőzése végett nemzetközi együttműködés szükséges. Az egyezmény 1. cikkében a szerződő felek megerősítik, függetlenül attól, hogy a népirtást békében vagy háborúban követik el, az a nemzetközi jogba ütköző olyan bűncselekménynek tekintendő, ami miatt kötelezik magukat arra, hogy a megelőző rendszabályokat foganatosítsák, az elkövetőket pedig megbüntetik.

A hatályos magyar büntető kódex³⁷ 155. szakasza tartalmazza az Egyezmény alapján a magyar jogrendbe felvett népirtás büntetőjogi fogalmát, amely "nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges" kiirtását említi. Szerbia Koszovó tartományában élő albán kisebbség helyzetét tekintve könnyen értelmezhető a genocídium kapcsolata a kisebbségekhez, de az autonómia fogalmát még nem világítja meg.

2. A diszkrimináció-mentes bánásmód. A nemzetközi jog több helyen is említi a megkülönböztetés tilalmát, mint az alapvető emberi jogok közé tartozó elvet - amely szoros kapcsolatban van a kisebbségvédelemmel. Példaként említjük meg az *Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről* szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt,³⁸ amely 14. cikkében fogalmazza meg a megkülönböztetés tilalmát: "A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani."

3. Az egyes kisebbségi jogok. A genocídium tilalmánál, illetve a diszkrimináció mentes bánásmódnál lényegesen konkrétabb kategóriát képeznek az egyes kisebbségi jogok megfogalmazásai, amelyek bár felsorolják az államok által tiszteletben tartandó jogokat, mégsem kézzelfoghatók, a szónak abban az értelmében, hogy túlzott általánosságuk révén akkor sem kényszeríthetők ki teljességgel, ha az államok kifejezetten el is fogadták azokat.

Egyes kisebbségi jogokat találhatunk az ENSZ keretében létrehozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében, ahol az alábbiakat emelte ki az Emberi Jogi Bizottság: "(a kisebbségeknek) saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják". Az ENSZ Közgyűlés által megszavazott 47/135. határozat is tartalmaz ilyen jellegű jogokat, amelyeket alább a 2.2.2. fejezetben tárgyalunk.

Az Európa Tanács parlamentáris közgyűlése által 1995. február elsejével létrehozott *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* nevesíti többek között a nyelvhasználatot, személy- és helységnevek használatát, oktatást.

4. Kifejezett állami kötelezettségek - jogok nélkül. Az autonómia fogalmához legközelebb a kötelező érvényű

nemzetközi jogi dokumentumok közül a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája helyezkedik el. Mint alább bővebben kifejtjük, a Chartában az állami kötelezettségek vannak felsorolva, amelyből (meghatározott keretek között) az államok *à la carte* módon szelektálhatnak. Témánk szempontjából lényeges tény, hogy a Charta nem említi az "autonómia" fogalmát, de végrehajtása a gyakorlatban a *quasi* speciális státust megvalósítja.

A kisebbségeknek a Nyelvi Charta által megvalósított státusa - még ha nem is tartalmaz igazgatási jogköröket - lényegesen konkrétabb védelmet nyújt az általános kisebbségi jogok biztosításának megígéréseénél. Mindezen lépcsők az autonómia fogalmához vezetnek, amely intézmény a kisebbségvédelem - talán - legszínesebb eleme.

2.2. A nemzetközi pozitív jog egyes multilaterális dokumentumai

Az Alapfogalmak című fejezetünkben igyekeztünk érinteni minden olyan kisebbségvédelemhez tartozó elméleti elemet, amelyek véleményünk szerint nélkülözhetetlenek. Jelen fejezetben - az elméletet gyakorlattal, a természetjogot pozitív joggal kiegészítendő - egyes nemzetközi jogi dokumentumokban szándékozzuk bemutatni az autonómia helyét, szerepét.

Mint fentebb írtuk, a nemzetközi jogi szabályzás két alapvető eszköze a multi- és a bilaterális szerződések. Az előbbi a kisebbségvédelem terén jellemző, ezt példázzák az egyes nemzetközi szervezetek (ENSZ, Európa Tanács, EBEÉ/EBESZ) által elfogadott szerződések, illetve azok végrehajtására, ellenőrzésére létrehozott intézmények. Az autonómia a nemzetközi pozitív jogban nem jelenik meg *expressis verbis*. Kivételt képeznek egyes ajánlások, határozatok, amelyek általában alacsonyabb szinten, nem szerződési természetűen, hanem *soft law* jellegűen³⁹ születnek.

Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy a gyakorlatban, illetve az egyes szövegekben milyen kötések létezhetnek az autonómiával. Ebből a tekintetből elemzünk európa tanácsi egyezményeket, ajánlásokat, határozatokat, két ENSZ-határozatot, valamint Magyarország és a szomszédos államok között a jószomszédságról és az együttműködés alapjairól kötött kétoldalú szerződéseket.

Meg kell említenünk, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet/Szervezet alapvető kisebbségvédelmi-emberi jogi tárgyú dokumentumaira, úgy mint bécsi dokumentum: alapelvek (1989. január 15.), koppenhágai dokumentum: IV. fejezet (1990. június 29.), Az Új Európáról szóló Párizsi Charta (1990. nov. 21.), moszkvai konferencia záródokumentuma (1991. október 3.), helsinki dokumentum (1992. július 10.), budapesti dokumentum: VIII. fejezet (1994. december 6.), valamint a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának tisztségére, feladataira, eddigi működésére nem térünk ki. Ezzel is igyekszünk témánk terebélyesedését gátolni, még annak az árán is, hogy esetleg egyébként fontos dokumentumok elemzése kimarad munkánkból.

2.2.1. Egyes európa tanácsi dokumentumok

Jelen fejezetben az Európa Tanács bizonyos dokumentumait tekintjük át abból a szempontból, hogy milyen formában található meg bennük az autonómia, illetve milyen kapcsolatban áll a kisebbségvédelmi dokumentum az autonómia jogintézményével. Ahogy az 1.3.5. fejezetben említettük, a nemzetközi normák (elsősorban a multilaterális szerződések) a *szégyenlős kisebbségvédelem* jegyeit hordják magukon. Ez elsősorban az államok akaratának leképezése, hiszen nem várható el az államtól, hogy nemzetközi szinten teljes vállszélességgel kiálljon a decentralizáció ilyen konkrét megvalósulása mellett. Ennek a - politikai - ténynek köszönhető, hogy az egyezmények megalkotása folyamán több állam érdekeit kell szem előtt tartani, így a szöveg szükségszerűen finomodik, csiszolódik, és olyan elemek hullanak ki belőle, amelyek a legtöbb állam akaratának támogatását nem élvezik. Az autonómia kifejezés mellőzésével készült, de alapvető fontosságú kisebbségvédelmi dokumentum például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény vagy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ez utóbbi nem kifejezetten kisebbségvédelmi dokumentum, de több kapcsolódási pontja is van - ezért szégyenlős.

Az autonómia kifejezés a fenti okok miatt (is) gyakran tabu jellegű. Ennek ellenére, a szintén följebb említett *soft law* jellegű dokumentumok tartalmazhatják *expressis verbis*, mint például az Európai Regionális és Helyi Közhatalóságok Állandó Konferenciája (CLRAE) által kidolgozott 52. (1997) sz. határozat, a 43. (1998) sz. ajánlás, vagy a Parlamentáris Közgyűlés 1201. (1993) sz. ajánlása.

A Nyelvi Charta és a Keretegyezmény, mint az első kifejezetten a kisebbségek oltalmazására és a helyzetük javítására szolgáló dokumentumok nem élnek a nagyvonalúsággal, hogy a kisebbségeknek az autonómia lehetőségét felvessék.

A két szerződés között azonban az alapvető különbség a jogok körülhatároltsága, valamint az állami kötelezettségek aspektusában rejlik. A Nyelvi Chartát így keményebb szabályzás jellemzi, míg a Keretegyezményben találunk nem *stricti iuris* formulákat is, mint például a felek "bátorítják", "nem akadályozzák", "erőfeszítéseket tesznek arra, hogy" stb.

A kisebbségi lét egyik legfontosabb megnyilvánulása a nyelv. A Nyelvi Charta pótolhatatlan érdemeit egy külön dolgozatban lehetne csak felsorolni. Ezzel kapcsolatban Kovács Péter így nyilatkozott:⁴⁰ "ez a dokumentum a maga nemzetközi jogi szerződési voltával az előttünk álló évtizedekben meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát". Az 1998. március 1-i hatálybalépése előtt már körvonalazódott, hogy egyrészt integrációs alapfeltétel lehet, másrészt *quasi* szokásjogi jelleget ölt, ha az elfogadására vonatkozó, illetve a vele kapcsolatos állami cselekményeket tekintjük.

Kovács Péter szerint a Charta kiindulási alapja az a felismerés, hogy az európai kulturális közösség és közös örökség fontos elemét képező nem hivatalos nyelvek jelentős része mára veszélybe került, részben az állami asszimilációs politikának, illetve az állami érdektelenségnek, részben a "modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak" köszönhetően.

A preambulum is jelzi, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek - amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget - védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megővéséhez és fejlesztéséhez. A Charta így nem a nyelvi kisebbségeket, hanem a regionális vagy kisebbségi nyelveket kívánja védeni, abból az alapfilozófiából kiindulva, hogy e nyelveket az őket megillető helyen, a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve a "többynnyelvűség" és a "sokkultúrájúság" szellemében részesítse védelemben.

A *többynnyelvűség* és a *kulturális sokszínűség* kritériumát mindvégig nyomon lehet követni a Charta szerkezetén. Ezen elvek jelentik a szerződés és az autonómia legtávolabbi kapcsolódási pontjait: amelyik állam belső jogrendjében nem ismeri el alkotmányos szinten - kifejezetten vagy hallgatólagosan - ezen elveket, fiziológiailag nem képes túllépni nemzetállami keretein, tehát nem képes a kisebbségi önrendelkezés elismerésére sem.

Itt jegyezzük meg, hogy a magyar állam fennállása óta magáénak vallja a *többynnyelvűség* és a *sokkultúrájúság* elveit. Ennek nyoma már az egyik legelső jogi, politikai emlékünkből, Szent István Intelmeiben is megtalálható a következőképpen: "(...) *Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsad és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak. Ha pedig le akarnád rombolni, amit építettem, vagy szétszórni, amit összegyűjtöttem, kétségkívül igen nagy kárt szenvedne országod. (...)*" Az idézett szöveg utolsó két mondata a kisebbségi politika minden időket meghatározó alapelvevé kell(ene) hogy váljon.

A Nyelvi Charta a többynnyelvűség különböző mélységében szabályozza az intézményesítést úgy, hogy az állam a kötelezettségvállalást egyrészt az ország teljes területén (általánosan), másrészt az érintett nyelvekre jellemző területen (konkrétan) teszi. Ez utóbbi "speciális nyelvi zónák" a szerződés egyik legfontosabb koncepcionális elemeit képezik.⁴¹

A szöveg 1. cikk b) pontja értelmében a "regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén" az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. Bár Kovács Péter külön hangsúlyozza, hogy a speciális nyelvi zóna nem jelent szükségképpen közjogi státust, a gyakorlat alapján mégis felvethető, hogy a Charta végrehajtása egy olyan speciális státust eredményez, amely közel van a személyi autonómiához.

Autonómiára asszociál továbbá a nyelvi jogok szabályzásának szintje: az igazságszolgáltatásbeli, közigazgatási nyelvhasználat a területi autonómia lényeges elemei, ezen felül az oktatás, kultúra, gazdaság, társadalmi szférákban használt nyelvhasználat mindkét autonómia-fajtát jellemzi. Nem azt szándékozunk kiemelni a fenti összehasonlításunkkal, hogy az autonómiának milyen fontos része a nyelv, hiszen ezt szinte minden elemzett nyugat-európai modell tanúsítja, hanem egy állam a Nyelvi Charta által történő széles körű nyelvi jogok biztosításával egyre közelebb kerül az autonómia elismeréséhez.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a szegénylős kisebbségvédelem jegyében még a "kisebbség" kifejezést sem ejti ki, hanem értelmezésében és alkalmazásában magába foglalja a kisebbségi önkormányzat szabályozását is. Az autonómia tényével így nagyon távoli és áttételes kapcsolatban áll az egyezmény, mégis kiemelnénk három olyan cikkelyt, amely különösen figyelemreméltó dolgozatunk szempontjából.

A 3. cikk első pontja definiálja a helyi önkormányzás fogalmát: a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A meghatározást összehasonlítva a fentiekkel kijelenthető, hogy az autonóm jogkörrel felruházott közösségek önszabályzó, önkormányzó mechanizmusa alapjait tekintve megegyezik a helyi önkormányzati mechanizmussal.

A 4. cikk 3. pontja - mint fentebb idéztük - a szubszidiaritás elvének megjelölése a Chartában. Az önkormányzatiságnak, és ezzel együtt a politikai autonómiának egyik kiindulópontja a szubszidiaritás elve, amely a letéteményese, jogi legitimálója a helyi szintű döntéshozatalnak. Elméleti szinten az elv megalapozza egy adott közigazgatási egységen élő kisebbség önrendelkezését (self-determination) is: az állam többségi lakosságának önrendelkezése az állam létéből, illetve a többségi lakosság létéből a priori fakad; a kisebbségi szabályzás viszont éppen attól különleges, hogy bizonyos földrajzi területen és kérdésekben (lásd oktatás, közigazgatási nyelv, eljárás stb.) másképpen kell szabályozni, amelyet - úgy, hogy neki megfeleljen - csak maga a kisebbség képes kimunkálni ("alulról"), tehát a posteriori joga van az önrendelkezésre, avagy arra, hogy az őt érintő kérdésekben - bizonyos keretek között - dönthessen.

Több európa tanácsi dokumentum hivatkozik a Chartára, annak is a szubszidiaritás elvét rögzítő 4. cikk 3. pontjára. Többek között az alább részletesebben bemutatásra kerülő 52. (1997) sz. ajánlás (CLRAE), továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az R (95) 19. sz. "a szubszidiaritás elvének érvényesítéséről" szóló ajánlásában hangsúlyozza a decentralizációt, a helyben történő döntéshozatal elvén alapuló közigazgatási struktúrák előnyös voltát. A dokumentum preambulumban is jelzi, hogy az Önkormányzati Charta 4. cikk 3. pontjára tekintettel ajánlja a tagállamok kormányainak a decentralizációt, továbbá említi, hogy a szubszidiaritás elve a tagállamok jogrendszerében kettős dimenziójú: egyrészt segíti a hatalom megosztását a kormányzat különböző szintjein, másrészt a végrehajtás során ellenőrző, kontroll szerepet tölt be. Az ajánlás nem tartalmazza a kisebbség kifejezést, de alkalmazása nem zárja ki kisebbségvédelmi dokumentumként való kezelését.

Az Önkormányzati Charta 8. cikke tartalmaz még figyelemre méltó rendelkezést: a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét szabályozza. A felügyelet lényege, hogy az állam beavatkozását bizonyos keretek közé kényszerítse azzal, hogy (1. pont) alkotmányos vagy törvényi szinten szabályozott eljárásban lehet gyakorolni, (2. pont) törvényességi, célszerűségi felügyeletet telepít, (3. pont) és hangsúlyozza, hogy a felügyeletet végző szerv tevékenysége arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

A 8. cikkely az állami beavatkozást szabályozza, de egyúttal az államok örökös félelmét is megelőzi - hogy szuverenitásuk megsértését eredményezi a decentralizáció -, hiszen alkotmányos (vagy törvényi) szintű szabályozást feltételez az önkormányzatok tekintetében is, amely garanciát biztosít az állam politikai berendezkedésére való tekintettel.

*

Az Európa Tanács által létrehozott kisebbségvédelmi egyezményeken, szerződéseken kívül tartozunk megemlíteni az Európai Helyi vagy Regionális Közhatóságok Kongresszusának (CLRAE) két *soft law* jellegű dokumentumát, amelyek szintén a nemzetközi kisebbségvédelmi pozitív jog részét képezik.

Az 52. (1997) sz. határozatban a Kongresszus felhatalmaz egy munkacsoportot egy ajánlás elkészítésére, amelyet a Miniszteri Bizottsághoz terjesztenek elő *Területi autonómia és nemzeti kisebbségek* címmel. Így két egymással szoros összefüggésben élő dokumentumról beszélhetünk, ám érdemes mindkettőben fellelhető - számunkra releváns - elemeket megemlítenünk.

Az 52. (1997) sz. határozat alapja egy 1996. október 24-26. között, Cividale del Friuliban (Olaszország) megrendezésre került konferencia záródokumentuma, amely a határozattal azonos nevet visel: *Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek*. A dokumentum preambulumban felfedezhető több olyan utalás, amely élő módon kapcsolódik eredeti célunkhoz, az autonómia vizsgálatához.

A 10. pontban a Kongresszus kimondja, hogy bizonyos feltételek mellett - például nagy koncentrációban (városban, provinciában vagy régióban) több ember tartozik kulturális vagy nyelvi kisebbséghez - a területi autonómia a szeparatista törekvések megelőzése mellett hatékony eszköz a kisebbségi probléma megoldására. Továbbá a Kongresszus reményét fejezte ki, hogy olyan régiók, amelyek közvetlenül is érintettek a kisebbségi probléma

megoldásában, a már létező területi közhatóságok jogosultságait kibővítik elsősorban a kultúra, nyelv és oktatás területén.

Fentebb említettük, hogy a szubszidiaritás elvének milyen alapvető jelentősége van a kisebbségvédelem, azon belül az autonómiák terén. Az 52. (1997) sz. határozat preambuluma 6. pontja szerint a Kongresszus határozatát az államok belső álláspontjának figyelembevételével teszi, amely szerint a "föderalizmus, regionalizmus és helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző alkalmazása". Az említett jogelv kettős - állami érdeket és kisebbséget védő - hatása tehát itt is tükröződik, amennyiben az államok elismerik a területi autonómia elméleti alapjaként a szubszidiaritás elvét.

A Kongresszus az 52. (1997) sz. határozatában azzal bízta meg a munkacsoportot, hogy ajánlattervezetében térjen ki az alábbiakra: (a) milyen feltételek mellett lehet egy kisebbségnek önkormányzatot biztosítani, (b) milyen jogosítványokat kell alapvetően biztosítani egy autonóm közhatóságnak, (c) a megegyezéseknek milyen formáját kell tenni, hogy a területi autonómiának az európai közösségbe való beilleszkedés eszközévé válását elősegítse [...] (g) a helyi önkormányzatnak milyen formáit kell biztosítani, milyen intézményei legyenek és az intézmények milyen alapon működjenek, ha földrajzi, gazdasági, szociális vagy történelmi okok miatt a területi közhatóság eltérő etnikai eredetű, vallású, nyelvű és kultúrájú embercsoportból áll.

Ezek alapján a Kongresszus (CLRAE) elfogadta a munkacsoport által kidolgozott ajánlattervezetet a "területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről". A 43. (1998) sz. ajánlás a Miniszteri Bizottság elé terjeszti elfogadásra az ajánlattervezetet, amely - a címéből fakadóan is - az autonómia témakörrel foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok egyik kiemelkedő helyen lévő része lenne.

Az ajánlásban szereplő kisebbségvédelmi, autonómiát biztosító szempontokat a Kongresszus két fő csoportba helyezte: egyrészt speciális védőintézkedéseket sorol fel olyan tagállamok számára, amelyek területén már léteznek területi közhatóságok (A. a-i.); másrészt a regionális (ön)kormányzati szervek létrehozását maguk elé célul kitűző tagállamok felé ajánl bizonyos intézkedéseket (B. a-d.).

Az ajánlások [lásd még Parlamentáris Közgyűlés 1201. (1993) sz. ajánlása] tartalmaz(hat)nak konkrét megfogalmazásokat az autonómiával kapcsolatban, hiszen, mint láttuk, magának az "autonómia" szónak egy nemzetközi dokumentumba való foglalása is ritka eset. Az ajánlások szerepe elsősorban nem közvetlen, az általa védeni kívánt jogi tárgyon érvényesül, hanem közvetve, más nemzetközi (esetleg belső jogi) dokumentum részét képezi, vagy hivatkozási alapul szolgálhat. Jelenlegi értesüléseink szerint, a 43. (1998) sz. CLRAE ajánlás a Miniszteri Bizottság asztalán fekszik, és kérdéses, hogy az államok - ha igen - mikor fogadják el élő, elismert, alkalmazandó dokumentumként.

2.2.2. Az ENSZ 47/135. és 1514. (XV) sz. határozatai

Az ENSZ közgyűlésén 1992. december 18-án közfelkiáltással elfogadott 47/135. sz. *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*, mindenféleképpen mérföldkő az univerzális kisebbségvédelmi kodifikáció történetében.⁴²

A dokumentum kerüli az autonómia kifejezést, ám bizonyos összefüggésekben utal a területiségre. Szerkezetét tekintve a mellékletként a dokumentumba helyezett Nyilatkozat tizenegy pontos preambulumból és kilenc cikkelyből álló rendelkező részre tagolódik. A szakaszok jellegzetessége, hogy az államra háruló pozitív, tevési kötelezettségek parancsát egyértelműen megfogalmazza, ennyiben messze túllép a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 27. cikkelyének látszatra pusztán *non facere obligatio*-ján.

Az 1. cikk 1. pontja nem hivatalos fordítás szerint a következőképpen rendelkezik: *Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, és ezen identitás előmozdításának a feltételeit bővítik.*

Nem kifejezett területhez kötött csoportról ír a határozat, hanem magába foglalja értelmezési lehetőségként a területhez kötött és az attól független, szétszórt (egyszerűbben: tömb és szórvány) kisebbség létét. Bizonyos tekintetből az állam nem tudja kikerülni a területiség követelményét, ha az adott kisebbség történelmi, vagy egyéb okok miatt elválaszthatatlan régiójától, és a fent említett identitást csak a terület figyelembevételével lehet előmozdítani.

Hasonlóképpen ír a dokumentum a 4. cikk 4. pontjában, miszerint *az államok, ahol szükséges, mértéket állítanak az oktatás területén annak érdekében, hogy a területükön élő kisebbségek történelmi, szokásbeli, nyelvi és kulturális tudását fejlesszék.* A bekezdés értelmezése nem csak a kisebbségi csoport oktatási rendszerére mutat rá, hanem - gondolva a legtöbb kisebbségre, kiváltképp a határon túli magyarságra -, mivel egy kisebbség (definíciójából eredően) a fenti kritériumokban tér el a többségtől, a kisebbség eltérő adottságainak oka rejtőzhet többek között területi tényezőkből, tehát egy állam egy bizonyos részén élő csoport sajátos adottságai kötőd(het)nek a területhez, megfordítva: a terület magához fűzheti a rajta élő embereket (kisebbséget és többséget egyaránt). Képletesen értelmezve a fentieket: az idézett cikkely értelmében például egy több (területhez kötött) kisebbséggel rendelkező ország (lásd Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Horvátország, Románia stb.) oktatási instrukcióit nem csak a kisebbségekhez, hanem területekhez is igazítja, mégha ott vegyes lakosság is él. A területhez igazított szabályozási rendszer egyik megnyilvánulási formája a területi autonómia, bár ez elmélnedésünk legtávolabbi pontja.

Fenti gondolatmenetünk alapvető indíttatása az volt, hogy kiemeljük a határokon kívüli magyarlakta régiókban hangsúlyozott elvet, miszerint az identitás gyökere a terület, amelyen a kisebbség él, és amely identitás oktatása, fejlesztése a mindennapok harca. A magyarlakta régiók területi autonómiáért vívott küzdelme nem csak a fentiekben érintett kisebbségi követelések hierarchiájának következő lépcsője, hanem a földrajzi egységek kultúrakoncentráló és identitásformáló szerepe, amelyet - magunk is több helyen szemtanúi lehettünk - az adott területen élő többségi csoporthoz tartozó állampolgár is pozitív hatásként él meg.

Megemlítésre szorul még a határozat 2. cikkének 5. pontja, amely a kisebbségek kapcsolatépítési és fejlesztési jogát teszi lehetővé mind más kisebbségekkel, mind az anyaállammal. Ez utóbbit a szöveg tágabban úgy határozza meg, mint "határokon kívül élő, más állam polgárai, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi szálak kötik (ti. a kisebbséget)".

Bár a határozat nem tér ki a kisebbségvédelem fajtáira, így az autonómiára sem, a nemzetközi jog alapvető és mérföldkő szerepű dokumentumaként tartja számon. Jelentősége többek között pedagógiai jellegében rejlik,⁴³ miszerint gyakorlati megfontolásokból hasznos az egyes kisebbségi és emberi jogokat több ízben, más rendű és rangú dokumentumban megemlíteni. Továbbá tükrözi az államok egybevágo akaratát, amely képes ilyen magas színvonalú jogi dokumentum létrehozására.

A 47/135. sz. ENSZ határozat egészét tekintve szembe tûnô tény, hogy minden kisebbségi jogot - annak általánosságát ezzel túllépve - szinte állami kötelezettségként jelenít meg.⁴⁴ A szöveg az alábbi általános kisebbségi jogokat fogalmazza meg: kulturális jogok (2. cikk 1.), nyelvhasználat (2. cikk 1.), kulturális, vallási, szociális és közéletben való részvétel (2. cikk 2.), döntéshozatalban való részvétel (2. cikk 3.), kapcsolattartás joga (2. cikk 5.), anyanyelvi oktatás (4. cikk 3-4.), gazdasági életben, fejlesztésben való részvétel (2. cikk 2. és 4. cikk 5.).

A határozat, bár nem említi az autonómia fogalmát, mégis azokat az alapvető kisebbségi jogosultságokat szabályozza (lásd oktatásban vagy döntéshozatalban való részvétel), amelyek szerves részét képezik egy autonóm közösség intézményrendszerének.

Az ENSZ Közgyûlésének másik - dolgozatunkhoz kapcsolódó - dokumentuma a 1514. (XV.) számú *nyilatkozat a gyarmati országok és népek függetlenségérôl*. 1960. december 14-én fogadta el a közgyûlés a határozatát, amely - bár nem kisebbségvédelmi dokumentum - jelentôs helyet kapott a kisebbségvédelmi joganyagban. Kiemelten jelezzük, hogy bár az összehasonlításban szereplô két dokumentum személyi hatálya nagyban eltér egymástól, mégis, mint alapvetô dokumentumokat, alább ezeket egy fejezetben elemezzük.

A nyilatkozat definiálta elôször a népek önrendelkezését. Mint a preambulum második bekezdésében is jelzi:⁴⁵ *tudatában annak, hogy szükséges az egyenlô jogok alapelvein és önrendelkezés tiszteletén, valamint az emberi jogok és alapvetô szabadságok tiszteletén és szem elôtt tartásán alapuló stabilitás és jólét, valamint a békés és barátságos kapcsolatok feltételeit megteremteni fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való megkülönböztetés nélkül.*

A nyilatkozat második pontja szól az önrendelkezés (self-determination) biztosításáról: *Minden népnek joga van az önrendelkezésre; ennél a jognál fogva szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon fejleszthetik gazdasági, szociális és kulturális életüket.*

Az önrendelkezést a kisebbségek rendszerint - nem alaptalanul -, mint természetbôl fakadó jogosultságot jelölik meg. A kisebbségi törekvéseknek, mint fentebb jeleztük, azért is képezi az önrendelkezés a részét, mert ez legitimálná autonóm helyzetüket, ez biztosítaná az elméleti, jogi alapot. Az államok ezzel szemben a 1514. sz. nyilatkozatot arra

való tekintettel vetik el, hogy egyrészt nem kisebbségvédelmi dokumentum, másrészt a kisebbség és a nép nem egymást fedő kategóriák. Am a dokumentum jelentősége mindezek mellett abban rejlik, hogy a nemzetközi jog elismerte az önrendelkezést, mint a népek (peoples) alapvető lehetőségét a saját ügyeikben való döntésre.

*

A fenti multilaterális nemzetközi szerződések áttekintése lehetővé tette, hogy a kisebbségvédelmi mechanizmusba bepillantást nyerjünk abból a szempontból, hogy az autonómiát milyen szinten támogatja a nemzetközi jog. Mivel a többoldalú megállapodások sok állam egyeztető tárgyalásainak eredményei, és az állami akarat kifejezői, nem várható el, hogy egy többségi állam teljes mellszélességgel kiálljon a kisebbségi törekvések mellett. Mégis nagy előrelépést jelez a nemzetközi jog fejlődése az autonóm státusz szorgalmazása irányában.

A nemzetközi jogi kisebbségvédelmi kodifikáció előrelépések és megtorpanások sorozata.⁴⁶ A Nemzetek Szövetsége idejétől datálódó kodifikáció napjainkra közelíti meg azt a szintet, ahol már olyan kötelezettségvállalásokat tehet egy állam (lásd Nyelvi Charta), amelyek tényleges és megragadható védelmet nyújtanak a kisebbségi csoportoknak.

Az autonómiatörekvésekről általában elmondható az, hogy a jövőben (is) elsősorban belső, avagy *alkotmányjogi* megoldásra várnak, a nemzetközi jog szerepe voltaképpen jelenleg az asszisztálás és támogatás. Am, mint jeleztük, a kilencvenes évektől kezdődött körvonalazódni egy olyan tendencia, amely az államok kötelezettségét helyezi előtérbe. Ennek kiteljesedése a történelmi kisebbségek helyzetének megoldását jelentené mind Európában, mind a világ más pontjain. A jelenlegi *szégyenlős kisebbségvédelemről* elmondható, hogy szerepét és céljait mindaddig maradéktalanul betölti, amíg van erősebb állami akarat, amely nyíltan meri vállalni a területén élő kisebbségek helyzetének megoldását, és amellyel Magyarország szomszédos államai néhol nyílt, néhol még latens formában rendelkeznek.

2.3. A nemzetközi pozitív jog egyes bilaterális dokumentumai

2.3.1. Az alapszerződések

Nemzetközi jogi tárgyú fejezetünk utolsó része Magyarország és szomszédos államai között kötött kisebbségi tárgyú szerződések áttekintését tartalmazza. Kitérünk az öt alapszerződésre, valamint megemlítjük a magyar-szlovén és a magyar-horvát kisebbségvédelmi egyezményeket. Nem térünk ki a felállított Vegyesbizottságok szerepére és működésére, hatékonyságára, valamint az alapszerződések végrehajtó mechanizmusáról született megállapodásokra, mint amilyen például a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma között a Magyar-Szlovák Alapszerződés teljesítésének elősegítését szolgáló mechanizmus létrehozásáról szóló jegyzőkönyv.⁴⁷

Az öt szomszédos országgal 1991-1996 között kötöttek az alapszerződések. A szerződések preambulumban rögzített alapelvek egyöntetűen kifejezik, hogy a demokratizálódás útjára lépett államok között a jószomszédság és az együttműködés tárgyában kötött kölcsönös vállalások elsősorban a "békés és egységes Európa megteremtése" céljából készültek. Ez jelentette, hogy a térség államai formálisan is szakítottak, illetve szándékoznak szakítani a rendszerváltozások előtti közös múlttal.

Formai szempontból az alapszerződések közös vonása a kisebbségi cikkely. A szerződésekben elsősorban nem kisebbségvédelmi megállapodás született az államok között, noha a legélesebb vita és a politikai és közvélemény is ezt diszponálta. A kisebbségi cikkely (az ukrán alapszerződés kivételével, ahol Nyilatkozatot csatoltak a szerződő felek) tartalmazza azokat a jogokat, amelyek kiváltképpen és *expressis verbis* érintik a kisebbséget. Továbbá a szövegek tartalmaznak olyan rendelkezéseket is, amelyeket "rá lehet húzni" a kisebbségekre (például a regionális együttműködés).

A szerződések kisebbségvédelmi vonatkozása járulékos jellegű, azaz a szerződő felek nem alapvetően kisebbségvédelmi jogforrást hoztak létre, hanem az általános, sokfelé tekintő megállapodás tartalmaz kisebbségvédelmi elemeket is. A kölcsönösen egymás országaiban megjelölt kisebbségek vonatkozásában általában hasonló jogokat említettek meg, amelyek az alapszerződések kisebbségvédelmi szempontból közös tartalmi jellemzőit képezik:

- *hovatarozás megválasztása*.⁴⁸ Ukrán nyilatkozat 2. pont; Szlovák alapszerződés 15. cikk (2) a);

- *közügyekben való részvétel*:⁴⁹ Ukrán nyilatkozat 5. pont; Szlovák alapszerződés 15. cikk (2) f); Román alapszerződés 15. cikk (5);

- *asszimiláció tilalma*:⁵⁰ Ukrán nyilatkozat 8. pont; Szlovén alapszerződés 16. cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17. cikk (2); Szlovák alapszerződés 15. cikk (2) d); Román Alapszerződés 15. cikk (9);

- *nyelvi jogok*:⁵¹ Ukrán nyilatkozat 9-10. pont; Szlovén alapszerződés 16. cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17. cikk (2); Szlovák alapszerződés 15. cikk (2) g); Román alapszerződés 15. cikk (3);

- *kultúra*: Ukrán nyilatkozat 11. pont; Szlovén alapszerződés 16. cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17. cikk (2);

- *vallás*: Ukrán nyilatkozat 12. pont; (többi alapszerződésben a vallási identitás megőrzését említik);

- *információcsere*:⁵² Ukrán nyilatkozat 13. pont; Szlovén alapszerződés 16. cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17. cikk (2); Román alapszerződés 15. cikk (4).

A fentiekén kívül meg kell említenünk a kisebbségi jogok kíséretében mindig megtalálható rendelkezést, a diszkrimináció tilalmát is.

Az alapszerződések eltérő formulákkal vezetnek be az egyes kisebbségi jogokat. Megfigyelhető, hogy kevesebb állami kötelezettséget tartalmazó rendelkezéseket - mint az információcsere vagy a kulturális jogokat - az államok "garantálnak" vagy "kijelentenek", ellenben a közügyekben és a döntéshozatalban való részvételt "biztosítani fogják", vagy az azt szabályzó jogszabály létrehozására "kifejezik készségüket". Ezen formulák jelzik a kisebbségvédelem gyakorlati korlátait, nehézségeit, hiszen az egyeztetések során - érthető módon - az állam saját nemzetiségű testvéreinek többit, a területén élő kisebbségeknek pedig kevesebbet szeretne adni.

Közös vonásként figyelhető meg továbbá az, hogy a szerződések tartalmában nincs külön megemlítve a tömb- és szórványkisebbség helyzete. Az a koncepció, amely nem emeli ki a határon túli magyarság körében e kettősséget, arra alapoz - véleményünk szerint helyesen -, hogy amíg nem a közeljövő terméke lesz egy autonómia, ne legyen az amúgy is sanyargatott sorsú magyar nemzetiség megosztva azáltal, hogy földrajzi elhelyezkedésük alapján determinálja őket a politika.

Magának az "autonómia" kifejezésnek az elkerülése annak tabu voltára vezethető vissza. Az elmúlt tíz évben többször jelentkezett a környező államok helyi vagy központi közigazgatásának egyes alkalmazottai részéről a majdnem hisztérikus kitörés, amivel az autonómia szót meghallván a Magyar Köztársaság esetleges határrevíziójára asszociáltak - bízunk benne, pusztán a közjog hiányos ismerete miatt.

Az egyik pont, ahol regionális szinten is kapcsolódhat egy kisebbségi csoport más területekhez, illetve az anyaállamhoz, a régiók és önkormányzatok együttműködése. Az Ukrán alapszerződés 8. cikke, a Szlovén alapszerződés 9. cikke, a Horvát alapszerződés 10. cikke rögzíti a regionális együttműködés elveit. A Szlovák alapszerződés nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, a Román alapszerződés 15. cikkének (7) bekezdése pedig csak a személyeknek teszi lehetővé a határokon átnyúló kapcsolattartást.

Másik alapvető, az anyaállamhoz való kapcsolódási eszköz az oktatásügy. Kölcsönös kötelezettségvállalásokat tettek az államok az oktatás nyelvére, illetve az oktatók és diákok cseréjére. Külön kiemeljük az alap- és középfokú oktatás evidenciája mellett a felsőfokú oktatás központi szerepét, hiszen egy kisebbség létét mélyen meghatározza az, hogy van-e, hány és hogy kvalifikált felsőfokú végzettséggel rendelkező tanítója, jogásza, orvosa stb.

2.3.2. A kisebbségvédelmi egyezmények

A Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról, valamint a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló egyezményeket tekintjük át az alábbiakban.

A két szerződés, bár közel két és fél év eltéréssel születtek, lényeges formai és tartalmi hasonlóságokat mutatnak. Közös és egyben legáltalánosabb jellegzetességük, hogy nagyvonalúan szabályozzák⁵³ a kisebbségi kérdéseket, olyan többletjogokat biztosítva, amelyek meghaladják a multilaterális szerződések kötelezettségeit.

A szerződések között formai hasonlóságot biztosít a cikkelyek meghatározott rendben történő egymásutánisága. A preambulomot követően mindkét egyezményben azonos tartalmú szakaszok következnek: az identitás védelme, az oktatás, a kultúra, a nyelv- és a névhasználat, a tájékoztatás, a kutatás, a gazdasági jogok stb.

Tartalmi azonosságot is fel lehet fedezni ezen cikkelyek szabályozásában, hiszen tartalmukat azonos nemzetközi források, és közel azonos politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedés határozta meg. Nagyvonalú jellegüket azonban annak köszönhetik, hogy Szlovénia és Horvátország is olyan alkotmányos berendezkedéssel rendelkezik, amely elősegíti a kisebbségi problémakezelés ilyen jellegét.

Az egyezmények hivatkoznak az alapszerződésekre, mint az államok között korábban - többek között - kisebbségi témakörben kötött szerződésre. Azonos tárgyú új szerződésnek, a nemzetközi jog szerint csak akkor van értelme, ha az új többet mond: az egyezmények a jogok tekintetében is konkrétabb megfogalmazást alkalmaztak, valamint a szerződések végrehajtását ellenőrző intézményrendszert is felállították.

Különbség a két dokumentum között legelőször is a preambulom szerkezetében és tartalmában van. A magyar-horvát egyezmény preambuluma terjedelmében is lényegesen nagyobb. A legmagasabb szintű jogi védelem, az identitás megőrzésének fontosságán, valamint az általános kisebbségvédelmi hivatkozott joganyagokon kívül külön kitér az Európa Tanács 1201. (1993) sz. ajánlására. Továbbá az utolsó gondolat egységként megerősíti "a magyar kisebbség azon jogát, hogy visszatérjen Horvátországnak azokra a megszállt területeire, amelyekről 1991-ben elűzték, mivel az a jelen Egyezmény által biztosított kisebbségi jogvédelem megvalósulásának egyik előfeltétele".

A horvát egyezmény 9. cikkelye tartalmazza számunkra az igazán releváns rendelkezést :

A Szerződő Felek, összhangban országaik belső jogrendjével, biztosítják: - a kisebbségek megfelelő részvételét a kisebbségek jogaira és helyzetére vonatkozó helyi, regionális és országos szintű döntések esetén,

(...)

A Magyar Köztársaság megerősíti, hogy biztosítja az anyagi feltételeket a magyarországi horvátok önkormányzatai létrejöttéhez, s hatékony működtetéséhez a törvény által előírt keretek között és határidőn belül.

A Horvát Köztársaság megerősíti, hogy a belső jogrenddel összhangban biztosítja a magyar kisebbség jogát a kulturális autonómiára, továbbá elősegíti szabad szerveződését és társulását nemzeti és kulturális identitásának megőrzése érdekében.

A horvátországi magyarság kulturális autonómiája jelenleg az egyetlen határon túli magyar autonómia. Továbbá az egyetlen dokumentum, ahol az "autonómia" kifejezést is megtaláljuk. Horvátországi tapasztalatainkat összefoglaló fejezetben részletesen kitérünk az autonómia gyakorlatára, az előnyeire, de a problémákra is.

*

Összegzésül elmondható, hogy a nemzetközi kétoldalú szerződések nyújtják a konkrétabb lehetőséget az egyes kisebbségek helyzetének gyors és hathatós megoldására. Ennek okait az alábbiakban foglalhatjuk össze:

(1) minél kevesebb ország érdekeit kell egyeztetni, annál gyorsabb a tárgyalás; (2) minél kevesebb ország érdekeit kell egyeztetni, annál nagyobb a lehetőség az autonómia elismerésére; (3) az adott állam hozzá hasonló politikai, gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten lévő másik állammal könnyebben megegyezik, mint többoldalú szerződések esetleg alacsonyabb, vagy sokkal magasabb szinten lévő másik részes államával.

Így tehát a többoldalú nemzetközi szerződések "rásegítő" jellegűek, a náluk határozottabb és konkrétabb jogokat és kötelezettséget megfogalmazó kétoldalú szerződésekhez való viszonyukat tekintve. Am ösztönzőleg is hatnak az olyan államok számára, amelyek a kétoldalú szerződések kellő homállyal borított mondataiban nem érték el az egyes - rájuk nézve kötelező - nemzetközi jogi normák szintjét. A mindkét szinten történő szabályozás tehát kiegészíti egymást.

Irodalom

Biró Gáspár: *Managing ethnic conflict in Central and Eastern Europe - international factors*. Ethnic

Studies Report, Vol. XV. No. 1, January 1997.

Elazar, Daniel J. (ed.): *Federal Systems of the World*. Longman Group UK. Limited 1991.

Fresco, M. F.-van Tongeren, P. J. M. (ed.): *Perspectives on Minorities - Philosophical Reflections on the Identity and the Rights of cultural Minorities*. Tilburg University Press, 1991.

Gurr, Ted Robert: *Why do Minorities Rebel?* In: *Federalism against Ethnicity?* ed. Günther Bächter. Verlag Rüegger, Zürich 1997.

Hannum, Hurst (ed). *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London 1993.

Heintze, Hans-Joachim: *Autonomy and Protection of Minorities under International Law*. In: *Federalism against Ethnicity?* ed.: Günther Bächter. Verlag Rüegger, Zürich 1997.

Kardos Gábor: *Sources of Minority Conflicts in Central and Eastern Europe*. In: *Federalism against Ethnicity?* ed. Günther Bächter. Verlag Rüegger, Zürich 1997.

Kovács Péter: *Területi autonómiák, speciális státuszok*. Magyarország és Európa 1994. 2. sz.

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

Kovács Péter: *Az Autonómia a nemzetközi jogban*. Előadás: Magyarország 2000 konferencia, Budapest 1997.

Kovács Péter *Tudományos Munkásságának Eredményeit Bemutató Tézisek*. Kézirat. Miskolc 1997.

Kovács Péter: *A magyar-szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása*. Kézirat. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 2. sz. füzet, 1998.

Kovács Péter: *Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése*. Kézirat. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6. sz. füzet, 1998.

Kovács Péter: *Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt*. Előadás. Kárpát-medencei Jogász Találkozó-Pázmány Nyári Napok, Gödöllő 1999.

Lapidoth, Ruth: *Autonomy - Flexible solutions to ethnic conflicts*. US. Institute of Peace Press, Washington DC 1997.

Trifunovska, Snezana: *The issue(s) of Minorities in the European Peace and Security Context*. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 1995/96. Vol. 3, No. 4.

Trifunovska, Snezana: *Self-determination for minorities and indigenous people*. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 1997. Vol. 5, No. 2.

Varennes, Fernand de: *Ethnic conflicts and language in Eastern European and Central Asian States: Can human rights help prevent them?* In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 1997. Vol. 5, No. 2.

* A szerzők az 1999 decemberében elkészült *A kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón* című tanulmányának első részét közöljük. Az előző évben pályázati segítséggel megtett mintegy 6000 km-es tanulmányút tapasztalatait felhasználva készült munkájuk olyan kérdéseket vizsgál, mint az autonómia bármely

formájának megvalósulási esélye a magyar nemzeti közösségek területein, az euroatlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések, vagy a határokon túl élő magyarság anyaországban biztosított jogait szabályozó ún. státustörvény. Következő számunkban közöljük a *Kisebbségpolitikai alkotmányelemzések* c. fejezetet.

¹ Dr. Fernand de Varennes: Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States. In: International journal on minority and group rights. 1997. Vol. 5. No. 2. 139.

² Magyar Nemzet, 1999. október 2, 3.

³ Kovács Péter: A kisebbségek definíciójáról és a kisebbség-többség viszonyáról. In: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris, Budapest 1996. 36.

⁴ Heintze, Hans-Joachim: Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In: Günther Bachter (ed.): Federalism against Ehtnicity? Verlag Rüegger, Zürich 1997.

⁵ PICL Series B, No. 17, 17.

⁶ locality.

⁷ Kovács Péter: i.m. 47.

⁸ Uo. 39.

⁹ Hans-Joachim Heintze: i.m. 81.

¹⁰ Hans-Joachim Heintze: Uo. 82.

¹¹ Lásd az 1960-ban elfogadott 1514. (XV.) sz. ENSZ-határozatot. (Lásd még: 2.2.2. fejezet.)

¹² Kovács Péter: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. In: Magyarság és Európa, 1994. 2. sz. 77.

¹³ "religious or linguistic" - dr. Fernand de Varennes: i.m. 139.

¹⁴ H-J. Heintze: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz. Baden-Baden 1994. 180.

¹⁵ Kovács Péter: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. In: Magyarság és Európa, 1994. 2. sz. 77.

¹⁶ R. Bernhardt: Encyclopedia of Publis International law. Amsterdam 1992. 309.

¹⁷ Gerencsér Balázs - Juhász Albin: Működő autonómiák Európában, amelyek mintaként szolgál(hat)nak a határon túli magyarság számára, valamint Működő autonómiák. II. Kézirat. Budapest 1998. TLA: 2362/98.

¹⁸ Hans-Joachim Heintze: i.m. 88.

¹⁹ Ruth Lapidoth: Autonomy - Flexible solutions to ethnic conflicts. US. Institute of Peace Press, Washington DC 1997. 37.

²⁰ Lásd: 4.5. fejezet.

²¹ Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek. 18.

²² In: Nordic Journal of International Law. 1986. 55.

²³ D. Shelton: Subsidiarity, Democracy and Human Rights. In: D. Gomien ed.: Broadening the Frontiers of Human Rights. Essays in Honour of Asbjorn Eide, Oslo 1993. 54.

²⁴ 4. cikk 3. pont: A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervezeteknek kell megvalósítania. (...)

²⁵ Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek. 7.

²⁶ Az Egyezségokmány kapcsán a továbbiakban alapul szolgál Kovács Péter előadása a Kárpát-medencei Ifjúsági Jogász Találkozón. Kovács Péter: Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt. Előadás. Kárpát-medencei Jogász Találkozó - Pázmány Nyári Napok, Gödöllő 1999.

²⁷ Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek. 6.

²⁸ Snezana Trifunovska: Self-determination for minorities and indigenous people. In: International Journal on Minority and Group Rights. 1997. Vol. 5. No. 2. 182.

²⁹ Uo. 188.

³⁰ Nem hivatalos fordítás. A szöveget - szinte szó szerint - megtalálhatjuk a Keretegyezmény 21. cikkében.

³¹ Snezana Trifunovska: i.m. 192.

³² Utalunk itt a 2.2.2. fejezetben elemzett 1514. (XV.) sz. ENSZ-határozatra, amely az önrendelkezés biztosítását tartalmazza.

³³ Józsa László (VMSZ alelnöke) - interjú, Duna TV Heti Hírmondó, 1999. augusztus 1.

³⁴ Hans-Joachim Heintze: i.m. 89.

³⁵ Ruth Lapidoth: i.m. 50.

³⁶ Uo. 10.

³⁷ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

³⁸ 1993. évi XXXI. törvényben hirdették ki.

³⁹ Kovács Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése. Kézirat. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6. sz. füzet, 1998. 11.

⁴⁰ Továbbiakban lásd: Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek. 19.

⁴¹ Uo. 21.

⁴² Uo. 6.

⁴³ Kovács Péter: Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt.

⁴⁴ Visszatérő formula: states shall..., states should...; National policies (...) shall be planned and implemented with due regard for the (...) minorities (5. cikk 1.)

⁴⁵ Nem hivatalos fordítás.

⁴⁶ Kovács Péter: Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt.

⁴⁷ 1999/2. Nemzetközi szerződés a külügyminisztertől.

⁴⁸ Lásd az Európa Tanács 1201. (1993) sz. ajánlás 2. cikkének 1. pontját.

⁴⁹ Lásd az ENSZ 47/135. sz. határozat 2. cikkének 1. bekezdését.

⁵⁰ Lásd az Európa Tanács 1201. (1993) sz. ajánlás 3. cikkének 1. pontját.

⁵¹ Lásd az Európa Tanács 1201. (1993) sz. ajánlás 7. cikkét, valamint az ENSZ 47/135. sz. határozat 3. cikkének 1. bekezdését.

⁵² Lásd az Európa Tanács 1201. (1993) sz. ajánlás 10. cikkét, valamint az ENSZ 47/135. sz. határozat 2. cikk 5. bekezdését.

⁵³ Kovács Péter: A magyar-szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása. Kézirat. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 2. sz. füzet, 1998. 7.

- [Berényi Dénes: Az erdélyi magánegyetem kérdéséhez](#)
- [Bíró A. Zoltán: Romániai magyar magánegyetem, székelyföldi szemszögből](#)
- [Hollanda Dénes: Hozzászólás Tonk Sándor Romániai magyar magánegyetem című vitaindító írásához](#)
- [Horváth Sándor: Hozzászólás Tonk Sándor, a Sapientia Kuratóriuma elnökének tanulmányához](#)
- [Kerekes Jenő: Hozzászólás a romániai magyar egyetemi hálózat kiépítésének kérdéséhez](#)
- [Mester Béla: Mi\(ke\)t értünk ma az "egyetem" szón?](#)
- [Péli Gábor: Romániai magyar magánegyetem](#)
- [Péntek János: Elvek, tervek és realitások](#)
- [Pusztai Kálmán: Vélemény Tonk Sándor írásával kapcsolatban](#)
- [Somai József: Válaszúton a függőség vagy függetlenség felé](#)
- [Szabó Bálint György: Az erdélyi magyarok 21. századi felsőfokú oktatásának alapelveiről a Transylvania Trust Alapítvány értelmezésében](#)
- [Veress Károly: Egy egyetemkoncepció az illúzió és a valóság között](#)
- [Vofkori László: Hozzászólás az Erdélyi Magyar Magánegyetem ügyéhez](#)
- [Wanek Ferenc: Gondolatok a Romániai magyar magánegyetemről, Tonk Sándor vitaindító írása kapcsán](#)
- [Kurdi Krisztina - Ring Éva: Kisebbségi felsőoktatási modellek az Európai Unióban és az Erdélyi Magyar Magánegyetem](#)
- [Székely István: Értelmezési keret az erdélyi magyar egyetem kérdéséhez, különös tekintettel annak demográfiai összetevőire](#)
- [György Lajos: A magyar tudományosság és a magyar tanárképzés 1927. évi helyzete és jövő feladatai Erdélyben](#)
- [Tanulmányi bizottság Kolozsvárott](#)
- [A Sapientia Alapítvány Kuratóriumának Nyilatkozata az Erdélyi Magyar Magánegyetem létrehozásáról](#)
- [A Sapientia Alapítvány pályázati felhívása](#)
- [A kolozsvári székhelyű Sapientia Alapítvány Kuratóriumának közleménye](#)
- [Vetési László: Szórványstratégia - nemzetstratégia](#)
- [Dan Oprescu: A nemzeti kisebbségek 1999-ben](#)
- [Győri Szabó Róbert: A nemzeti kisebbségek oktatási rendszerei Lengyelországban](#)
- [Baranyi László: Magyar rádiós közszolgálat Romániában](#)
- [Kósa András László: Új biztonságpolitika az Európai Unióban. Meghatározó lesz-e a Nyugat-európai Unió?](#)
- [Mester Béla: Kisebbségi identitás a hálózottság korában](#)
- [Zakota Zoltán: Centralizáció és provizorátus](#)
- [Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón](#)
- [Hunyadi Attila: Romániai magyar gazdaságpolitika 1918-1940](#)
- [Zsigmond Csilla Dalma: Ökológiai katasztrófa vagy véletlen baleset? A ciánszennyeződés romániai](#)

[sajtóvisszhangja](#)

- [A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1988 \(folytatás\)](#)
- [A magyar politikatudomány válogatott bibliográfiája 1999. harmadik negyedév](#)

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék