

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

**Tóth Norbert: A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója:
nemzetközi jogi analízis**

PhD értekezés

Témavezető: Dr. habil. Bruhács János
professor emeritus
PTE-ÁJK Nemzetközi- és Európajogi Tanszék

Pécs
2012

Tartalomjegyzék

I. Előszó.....	4
II. Bevezetés – az értekezés tárgya, terminológiai kérdések, a kutatás módszertana.....	10
0	
<i>II.1 Bevezető megjegyzések a II. fejezethez</i>	<i>10</i>
<i>II.2 Az értekezés alapjául szolgáló kutatás módszertana, a kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziói</i>	<i>10</i>
<i>II.3 A kisebbség fogalmáról.....</i>	<i>12</i>
<i>II.4 Az autonómia fogalmának meghatározása etimológiai eszközökkel</i>	<i>14</i>
<i>II.5 Az autonómia fogalma a szakirodalomban.....</i>	<i>17</i>
<i>II.6 Önkormányzat vagy autonómia? Néhány gondolat az értekezésben alkalmazandó terminológiáról.....</i>	<i>26</i>
<i>II.7 A föderalizmus viszonya a területi autonómiához.....</i>	<i>29</i>
<i>II.8 Az értekezés tárgya.....</i>	<i>30</i>
III. A kisebbségi területi autonómia kérdése a nemzetközi jogban	33
<i>III.1 A problémával kapcsolatban feltehető alapvető kérdések.....</i>	<i>33</i>
<i>III.2 Területi autonómia az egyetemes hard nemzetközi jogban</i>	<i>35</i>
<i>III.3 A területi autonómia kérdése a regionális nemzetközi jogi rendszerekben</i>	<i>50</i>
<i>III.4 Bilaterális megoldásokkal biztosított területi autonómia</i>	<i>59</i>
<i>III.5 A kisebbségi területi autonómia a nemzetközi soft law-ban</i>	<i>74</i>
IV. A kisebbségen belüli kisebbségek kérdése kisebbségi területi autonómiák esetében.....	94
<i>IV.1 Problémafelvetés.....</i>	<i>94</i>
<i>IV.2 A kérdés lehetséges nemzetközi jogi vonatkozásai</i>	<i>96</i>
<i>IV.3 A „fordított kisebbségek” helyzete a nemzetközi jogban.....</i>	<i>97</i>
<i>IV.4 A „kétszeres” vagy „többszörös” kisebbségek helyzete.....</i>	<i>104</i>
<i>IV.5 Az “új” kisebbségek, avagy a bevándorlók helyzete az autonóm területeken</i>	<i>105</i>
<i>IV.6 Az ún. őslakos népek</i>	<i>106</i>

<i>IV.7 A kérdés helye a regionális nemzetközi jogi rezsimekben</i>	107
<i>IV.8 A kérdés percepciója a belső jogban</i>	116
V. A területi autonómia külső dimenziója – nemzetközi jogalanyiség, nemzetközi felelősség, külkapcsolatok	148
<i>V.1 Bevezető megjegyzések</i>	148
<i>V.2 Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban – összehasonlító elemzés</i>	149
<i>V.3 Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban – nemzetközi jogi és szakirodalmi kitékintés</i>	164
VI. Összefoglalás, konklúziók	167
VII. Summary of the PhD thesis 'The Minorities' Territorial Autonomy's Internal and External Dimensions: an International Legal Analysis'	182
VIII. A felhasznált irodalom jegyzéke	184

I. Előszó

Túlzás nélkül állíthatom, hogy a hivatásszerűen írással foglalkozó emberek többsége nem szeret előszót, zárszót írni vagy éppenséggel címet adni. Magam is így vagyok ezzel. A lehetséges okok között alighanem előkelő helyen szerepelhet az, hogy – bármilyen furcsának is tűnhet – egy komplett mű elkészítésének talán legnehezebb mozzanatait jelentik az említett – előre is elnézést a kifejezésért – munkafázisok. Könnyen lehet, hogy ebben a tekintetben azoknak van igaza, akik szerint minden alkotó munka szükségképpen a tárgyra irányított fókusszal kell, hogy kezdődjön, ami magában foglalja a mű leglényegét kifejező és emiatt egzakt címet, illetve a keretek rögzítése érdekében az előszónak, bevezetésnek vagy izléstől függően más elnevezéssel illetett, az érdemi fejezetek előkészítését és mintegy felvezetését szolgáló szerkezeti egységnek a megírását. Valóban úgy tűnik, hogy logikusan így kellene hozzáfogni egy az – elnézést a szerénységért – örökkévalóságnak szánt szellemi termék elő-, illetve elkészítéséhez. Magam azonban nem ezt a módszert választottam, ugyanis úgy véltem, hogy célravezető lehet az a megoldás is, amely először a dolgozat tárgyául szánt jelenség – jelen esetben a kisebbségi területi autonómia – általam előzetesen legérdekesebbnek gondolt kérdéseit veszi nagytitkos alá és csak ezek kidolgozását követően fogok hozzá a keretek és a cím rögzítéséhez. Ily módon és az ún. kisebbségen belüli kisebbségek kérdéskörét taglaló IV. fejezettel kezdve munkám írását, körkörösén haladva, belülről kifelé, centrifugálisan formálódott a dolgozat, mígnem azon kaptam magam, – jelentősen megkönnyebbülve – hogy végre az előszó írását tervezgetem és szavaim mintegy bizonyítékául az ezzel kapcsolatos gondolataimat vetem papírra. Az „Előszó” azonban nem „minden”, ugyanis úgy döntöttem, hogy a szűk értelemben vett szakmai munka érdemi részét önálló „Bevezetésben” fogom felvezetni és a bíráló tekintetek elé tárni, míg az „Előszó” nevet viselő rövid fejezetben ötvözöm a javarészt szubjektív és emocionális elemeket tartalmazó köszönetnyilvánítást mint műfajt a doktori értekezésem következtetéseit megalapozó kutatómunka körülményeivel és a téma kiválasztása indokainak rövid bemutatásával.

Őszintén meg kell, hogy valljam, amikor 2004 nyarán a Pécsi Tudományegyetem Rektori Aulájában átvehettem jogi okleveletem, teljesen el voltam bizonytalanodva a jövőt illetően. Alighanem sokan voltunk ezzel így akkor. Annyit tudtam bizonyosan, hogy ha szeretnék is gyakorló jogászként dolgozni, azt lehetőség szerint még később szeretném elkezdni, mivel nem éreztem magam elméletileg eléggé felkészültnek az ilyen jellegű tevékenység folytatásához, de természetesen nem az egyetem hibájából. Egyszóval még többet szerettem volna megtudni a jog, e csodálatos társadalmi jelenség egy általam

kiválasztott és kedvemre való szegmenséről, és minthogy egyetemi éveim alatt a nemzetközi jog című stúdium gyakorolta rám a legkomolyabb hatást, végül emellett a számomra rendkívül egzotikusnak tűnő jogág mellett tettem le a voksomat. Igaz, már szakdolgozatomat is az ún. kedvezmény-, vagy más néven „státusztörvény”¹ által felvetett nemzetközi jogi problémákból írtam, így kézenfekvőnek tűnt egy azzal rokonítható kérdéskör alaposabb tanulmányozása. Nem is túl hosszú vívódást követően végül a kisebbségi csoportjogok egy hihetetlenül izgalmasnak tűnő részterülete mellett, jelesen a területi autonómia mellett döntöttem, és jelentkeztem a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának doktori képzésére. Az első jelek nem voltak túl biztatóak, ugyanis a felvételiztető bizottság tagjai – bár mutattak érdeklődést a téma iránt – barátságosan mosolyogtak azon az elhatározásomon, hogy végig szeretnék járni az Európában működő autonóm entitások közül annyit, amennyit csak lehet. Végig azt éreztem, hogy nem igazán hisznek bennem, és amikor közöltem velük, hogy az első ilyen autonóm terület, amelynek a testközelből való tanulmányozásába fognék, a finnországi Åland-szigetek lenne, csak fejcsóválást kaptam. Pedig ez a vállalásom valósult meg elsőként. Nem egészen két év kellett hozzá és a finn állam ösztöndíjának segítségével ålandi földre léphettem, hogy megkezdjem a területi autonómia varázslatos világának felfedezését, és a könyvtári és levéltári magányból kiszakadva valódi tapasztalatokat szerezzek egy olyan kérdésről, amelynek térségünkben jelene nincs, legfeljebb csak jövője lehet. A vonatkozó magyar nyelvű szakirodalom jelentős részének felderítését és rendszerezését követően pályáztam meg 2006-ban a finn Nemzetközi Mobilitási Központ (CIMO) kutatói ösztöndíját és a pozitív döntésnek köszönhetően tanulmányozhattam három hónapon keresztül az ålandi autonómiát a turkui svéd oktatási nyelvű egyetem, az Åbo Akademi szervezeti keretein belül működő Emberi Jogi Intézetnél. A földrajzi közelségnek köszönhetően több alkalommal is elutaztam Ålandra, ahol vizsgálhattam a hírneves ålandi autonómia hétköznapi működését és értékes beszélgetéseket folytathattam az ålandi parlament akkori főtitkárával, Lars Ingmar Johanssonnal és Ville Walvéval, a Svéd Néppárt európai parlamenti képviselőjének asszisztensével, majd később ålandi parlamenti képviselővel, aki éppen akkor szerzett politológusi végzettséget a turkui svéd egyetemen. Az Åbo Akademi légköre és a kutatómunkához rendelkezésre álló feltételek minden előzetes várakozásomat felülmúlták. Kivétel nélkül mindenki rendkívül nyitottan, segítőkészen, és ami a legfontosabb, partnerként állt hozzám, ami – nem tagadom – kellemesen érintett, bár magyarként, közép-európaiként nem ehhez voltam hozzászokva. Nálunk ugyanis még mindig az a szemlélet uralkodik – nemcsak az egyetemi szférában és a kutatásban –, hogy

¹ „A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény”.

csak és kizárólag annak a véleménye és meglátása lehet helytálló, aki már egy komolyabb időszakot töltött egy adott munkakörben, vagyis pusztán az évek múlása is erénnyé nemesedhet. Nos, Skandináviában ez a hozzáállás ismeretlen és emiatt valódi, a hatékony munkát ösztönző és elősegítő kapocs jön létre a különböző kutatógenerációk között. Finnországba érkezvén az Åbo Akademi egyetemi docense – az első szabad magyarországi választások idején EBEÉ választási megfigyelőként hazánkban tevékenykedő – a nemzetközileg is elismert Markku Suksi lett segítóm, akinek személy szerint rengeteget köszönhetek. Meg kell jegyezni ehelyütt azt is, hogy minden nyitottsága ellenére Markkutól is csak hitetlen kételkedést kaptam akkor, amikor közöltem vele, hogy az ålandi belső jog tanulmányozása, no meg az északi világ iránt rohamléptekkel kifejlődő szimpátiám miatt meg fogok tanulni svédül. Ezt a vállalásomat azóta többé-kevésbé teljesítettem. Markku ötletei és tanácsai, de tulajdonképpen egész lénye nagyon komoly ösztönzést és segítséget jelentettek a kint töltött időszak alatt. Lehetett akármennyire elfoglalt, nem tudtam hozzá úgy érkezni, hogy ne rakta volna félre éppen aktuális munkáját és beszélgetett velem egy engem éppen akkor érdeklő és a kutatási tervhez szorosan vagy kevésbé szorosan kapcsolódó, sokszor igencsak szárnypróbálgató kérdésemről vagy ötletemről. Szintén az ő segítségével kapcsolódhattam be – még ha csak külső megfigyelőként is – az általa létrehozott „Autonómia típusok” elnevezésű munkacsoport tevékenységébe, ahol lehetőségem volt arra, hogy a témakör kanadai, amerikai és ázsiai művelőivel is megismerkedjek. Suksi mellett értékes beszélgetéseket folytathattam még a szintén az åbo-i Emberi Jogi Intézetnél dolgozó, Markkunál és általában a finneknél jóval zárkózottabb Kristian Myntti professzorral, és felkerestem a dél-nyugat finnországi város másik egyetemének, a finn oktatási nyelvű Turku Egyetem nagyhírű nemzetközi jogász professzorát, az eleinte kissé gyanakvó, majd átlagon felüli módon segítőkész „nagy öreget”, Lauri Hannikaint is. Az Åbo-ban eltöltött hónapok kutatásainak eredményeit – amely integráns része ennek a dolgozatnak – jórészt a Suksival és Hannikainennel eltöltött szakmai beszélgetések, illetve az egyetem rendkívül gazdag és színvonalas könyvtára alapozták meg. Emiatt az említett kollégáknak leírhatatlan hálával tartozom.

Miután hazatértem Finnországból, igyekeztem magyar nyelven is publikálni az ott megszerzett ismereteket, majd újabb „terepmunkát” terveztem. Sajnos – bár többször is pályáztam – magyar szervezetnél nem jártam sikerrel, így ismét külföldi lehetőségek után kellett néznom, és végül a helyi egyetem forrásainak segítségével kutathattam három alkalommal is a Dánia autonóm területeként működő Feröer-szigeteken. Feröeren elsősorban a feröeri-dán viszony, a helyi pártrendszer és az autonóm entitás

„külső kapcsolatai” álltak kutatásaim középpontjában. El kell mondanom, hogy munkám egyik legnagyobb élménye volt a feröeri autonómia helyszíni vizsgálata. A mai napig nem tudom, hogy miért látott fantáziát a feröeri egyetem és kormány egy olyan ország állampolgárának kutatási projektjében, amelynek viszonyai tórshavn-i szemmel indifferensek. Első feröeri utamat követően megpróbáltam ismételt kapcsolatba kerülni valamilyen formában az Åbo Akademi-vel, ami sikerült is, mégpedig egy észtországi nyári workshop formájában, ahol vitára bocsáthattam a kisebbségen belüli kisebbségek problematikáját tartalmazó és még meglehetősen kiforratlan dolgozatomat. A teljes mértékben az Åbo Akademi által finanszírozott eseményen lehetőségem volt arra, hogy kutatásaimról beszéljek az ENSZ több jelentésvivőjével, így például az apacs származású amerikai James S. Anaya-val, illetve a finn Martin Scheinin-nel is. Anaya esetében éreztem meg markánsan először, hogy adott esetben milyen hatalmas szakadék tátonghat az európai és a tengerentúli nézőpont között. 2008-ban nyílt lehetőségem arra, hogy Feröer és Åland mellett a harmadikként számon tartott észak-európai autonómiát is tanulmányozhassam közelebbről. Egyedüli magyarként a Sarkvidéki Társadalomtudósok Szövetsége (IASSA) ösztöndíja jóvoltából egy tíznapos tanulmányutat tehettem a Dániához tartozó Grönlandon, amelynek az apropóját a Nemzetközi Sarkvidéki Év eseménysorozatai jelentették. Túl azon, hogy ez remek alkalom volt arra, hogy újabb külföldi kutatókat ismerjek meg és azokkal nézeteimet ütköztessem, lehetőségem adódott arra is, hogy közelről vizsgáljak meg egy olyan autonóm entitást, amelynek többségi népességét ún. őslakos népek alkotják. Felejthetetlen napok voltak ezek, melynek során több napon keresztül egy négytagú eszkimó családdal összezárva lakhattam Nuuk szegénynegyedében, utolsó grönlandi napjaim – amiket egy elhagyott amerikai katonai légitámaszponton töltöttem – pedig lehetőséget biztosítottak arra, hogy megszerzett ismereteimet rendszerezem és részben feldolgozzam. Itt tapasztaltam meg először és eleddig utoljára a totális magány háttorzongató, de ugyanakkor lebilincselő élményét, ugyanis eddig csak az északi-sarkvidék legnagyobb szigetén voltam olyan helyzetben, hogy több kilométeres körzetben nem volt rajtam kívül egyetlen *élőlény* sem.

Hároméves ösztöndíjas doktori jogviszonyom leteltével elkészöntem Pécsről és Budapestre kerültem, ahol a Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének akkori (és egyben alapító) igazgatója úgy döntött, hogy három éven keresztül lehetőséget biztosít nekem arra, hogy az autonóm területekre vonatkozó kutatásaimat szervezett és intézményes keretek között folytathassam. Szarka László igazgató úr mindent tud a kisebbségekről. Ráadásul azok közé a vezető kutatók közé tartozik, akik még nem veszítették el érdeklődésüket az általuk hivatásszerűen vizsgált

kérdések iránt. Mind szakmai értelemben, mind pedig emberileg borzasztóan sokat tanultam tőle és nagyon hálás vagyok neki. Kitűnő kisebbségkutató, aki ráadásul elsőrangú történész és remek jogérzékkel rendelkezik. Ez azzal a szerencsés következménnyel is járt, hogy – sok más történésszel ellentétben – Szarka Lászlónak soha nem kellett bizonygatnom azt, hogy a joggal kapcsolatos kérdések a tudomány módszereivel és eszközeivel is tanulmányozhatók. Emellett a Kisebbségkutató Intézet jóvoltából ismerkedhettem meg a kisebbségkutatói pálya több neves magyar művelőjével, így Vizi Balázssal, aki véleményem szerint a fiatalabb nemzedéken belül jelenleg az egyik legjobb magyar kisebbségi joggal foglalkozó szakember és a szintén kiváló Majtényi Balázssal és Pap András Lászlóval, akik lenyűgöző tudásanyaggal, lényeglátó- és szintetizáló-készséggel rendelkeznek. A „Kisebbségkutató” nem jogász munkatársai közül meg kell említenem még Bindorffer Györgyit és Ilyés Zoltánt, akik szobatársaim voltak három éven keresztül és a velük folytatott beszélgetésekből rengeteget tudtam meg a kisebbségekről. A hatalmas tudás birtokában lévő Kántor Zoltánnak is hálával tartozom, akit szerénysége és a színvonalas kutatómunkához nélkülözhetetlen alázata és odaadása a szakma elitjének képviselőjévé emel. Egykori pécsi kollégáim közül sokat köszönhetek a Nemzetközi és Európai Tanszék teljes kollektívájának így Szalayné Sándor Erzsébet és Horváth Zsuzsanna egyetemi docenseknek, Komanovics Adrienneknek, Csapó Zsuzsannának, Pánovics Attilának és Mohay Ágoston barátomnak. Külön is szeretném megköszönni Csapó Zsuzsannának a kéziratához írásban fűzött nagyon hasznos megjegyzéseit, valamint Szappanyos Melinda kolléganőmnek a doktori eljárás során nyújtott nélkülözhetetlen segítségét, tanácsait és biztatását. Továbbá hálával tartozom a dolgozat műhelyvitáján megjelent kollégáimnak is segítő szándékú és építő jellegű hozzászólásaikért és javaslataikért, amelyeket igyekeztem megfogadni az értekezés szövegének véglegesítése során. Végül, de nem utolsósorban hálával tartozom doktori témavezetőmnek, Bruhács János professzor úrnak, aki mindig talált arra időt, hogy szakmai kérdéseimmel bombázzam. Legvégül meg kell köszönnöm családom segítségét és kitartását, akik mindig támaszt jelentettek számomra akkor is, amikor már feladni készültem kutatási terveimet. Köszönöm feleségemnek és szüleimnek a segítséget, és hogy éveken át voltak szívesek kerülgetni a lakásban felhalmozott papírkupacokat.

Nem félek a dolgozatot majdan érő kritikai észrevételektől, azonban nem hamis magabiztosságból. Hanem Edmund Burke-vel együtt én is vallom, hogy „aki birokra kel velünk, az megerősíti elszántságunkat és fokozza képességeinket. Ellenfelünk a segítőtársunk. E baráti szembenézés a nehézséggel rákényszerít arra, hogy célunkkal közelebbről megismerkedjünk, s minden összefüggésben megvizsgáljuk. Nem tűri, hogy

felületesek legyünk.”²

² Burke, Edmund: Töprengések a francia forradalomról. Atlantisz-Medvetánc Kiadó, Budapest, 1990. 268.

II. Bevezetés – az értekezés tárgya, terminológiai kérdések, a kutatás módszertana

II.1 Bevezető megjegyzések a II. fejezethez

Az előszóban és a címben jelzetteknek megfelelően a kisebbségi területi autonómia által a nemzetközi jogban felvetett legfontosabb kérdéseket kívánom szemügyre venni értekezésemben. Vállalkozásom sikere érdekében elengedhetetlenül szükséges a témához közvetlenül kapcsolódó fogalmak vizsgálata. Ilyennek gondolom különösen az autonómia és a kisebbség definícióinak meghatározását, az autonómia és az önkormányzat fogalmainak egymáshoz való viszonyát, a területi autonómia elhatárolását más autonómiaformáktól, valamint a föderalizmus és az autonómia közötti határvonal világos meghúzását. Közismert, hogy a területi autonómia ügye természetesen más, a különféle társadalomtudományi diszciplínák érdeklődésének homlokterében lévő fogalommal is szoros korrelációt mutat, azonban ezeknek a kérdéseknek a szubsztrátumát – alapvetően terjedelmi okok miatt – nem kíséreltem meg kibontani dolgozatomban. Miután a területi autonómia és a kisebbség fogalmait sikerült meghatározni, elhárulhat az akadály a konkrét vizsgálati tárgy, vagyis a kisebbségi területi autonómia definiálása és az általa a nemzetközi jog térrénumán felvetett legfontosabb kérdések analízise előtt. Elengedhetetlen ehelyütt is jelezni, hogy az említett jelenségek fogalmának meghatározásakor munkadefiníciók alkotására töreksem, vagyis olyan meghatározásokat kívánok tenni, amelyek dolgozatom koncepciójának bemutatását szolgálják, és annak keretein kívül természetesen más fogalom-meghatározások és koncepciók is használhatók és érvényesek lehetnek.

II.2 Az értekezés alapjául szolgáló kutatás módszertana, a kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziói

A következő oldalakon a jogtudományban széleskörűen alkalmazott alábbi két módszert kívánom alkalmazni alapvetően. Egyrészt a jog-összehasonlítás elkerülhetetlennek látszik nemcsak értekezésem keretei között, de majdnem minden jelentősebb jogtudományi vizsgálat folytatása során is. A kisebbségi területi autonómia a mai napig nem vált a többség-kisebbség viszony, vagy konfliktus menedzselésének általánosan bevett eszközévé annak ellenére, hogy mind több országban alkalmazzák

eredményesen. Elvi élel megállapítható, hogy jóval több olyan helyzet létezik ma a világban, ahol a kisebbségi területi autonómia létrehozásának objektív³ és szubjektív⁴ feltételei fennállnak, mint amennyi autonóm entitás működik az egyes államokban. Az összehasonlító módszerrel a dolgozatban alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíció hatálya alá sorolható megoldások döntő többségének „belső joga” – értve ezalatt minimális követelményként az autonómia egyfajta alkotmányának tekinthető státútumot – összemérhetővé válik egymással és ez értékes információt szolgáltat az egyébként nyilvánvalóan sok szempontból különböző autonóm entitások közös jellemvonásait illetően. Az összehasonlító módszerhez a dolgozat keretein belül csak kiegészítő eszközként és visszafogottan alkalmazom a történeti módszert, lévén bár nem pillanatfelvételt szándékozom készíteni és amennyire lehet folyamatában szemlélem a kérdést, mégis döntően a jelenleg hatályos jogszabályok alapján alakítom ki álláspontomat egy-egy probléma kapcsán. Szerencsére a kisebbségi területi autonómiák működtetői az államokkal összehasonlítva komolyabb erőfeszítést folytatnak annak érdekében, hogy magukat a világgal megismertessék. Ennélfogva az autonómia-státútumok és a relevanciával rendelkező jogszabályok csaknem kivétel nélkül elérhetők valamely világnyelven is. Az összehasonlító módszer nélkülözhetetlen az államra, vagy annak alkotóelemeire irányuló minden társadalomtudományi vizsgálat esetében, ugyanis ahogyan a híres amerikai politológus, Seymour Martin Lipset egykoron megállapította: „Aki csupán egyetlen államot ismer, az valójában nem ismeri az államot”.⁵ A jog-összehasonlításból logikusan és automatikusan következik, hogy ebben az esetben az induktív logikai megközelítés vezethet eredményre, azaz, hogy az elem kerülő megoldások elemzésével próbálok meg következtetni az általánosra. A nemzetközi jog tudományában emellett természetesen helye van a jogszabályok értelmezésének is, az értekezésben alkalmazott értelmezési módszereket később kívánom meghatározni (lásd *infra* III. fejezet). Már ehelyütt jelezni kívánom, hogy minden érdemnek gondolt⁶ fejezet elején felteszek az adott szerkezeti egység témájával kapcsolatban néhány kérdést, amelyet aztán a későbbiek során igyekszem legjobb tudásom szerint megválaszolni.

Az értekezést megalapozó – néhány empirikus vizsgálatot is magában foglaló – kutatás során kezdett el körvonalazódni az a néhány, a nemzetközi jog és a kisebbségi

³ Elég ehelyütt utalni az értekezésben később részletesen is kibontani szándékozott ún. Gross-jelentés megállapításaira.

⁴ Vö. a kurrens autonómiatörekvésekkel.

⁵ Idézi: Fukuyama, Francis: *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrarn Straus and Giroux, New York, 2011. 20.

⁶ Érdemnek tekintem azokat a fejezeteket, amelyek az értekezés tárgyával szoros és közvetlen kapcsolatot ápolnak, így a III. IV. és V. fejezeteket.

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

II.3 A kisebbség fogalmáról

Valószínűleg nem tévedek nagyot, ha azt írom, a kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló legkülönbélebb diszciplínák képviselői által a fogalmi meghatározásokra vonatkozó problematikát tárgyaló munkákkal, dolgozatokkal és más tudományos igénnyel írt tanulmányokkal könyvtárakat lehetne megtölteni, lévén a szóban forgó problémakör a szakma művelői egyik kedvelt és központi érdeklődésre számot tartó területének minősül. Emiatt el kívánok tekinteni a vonatkozó szakirodalom eredményeinek akár vázaltszerű vagy exemplifikatív ismertetésétől, ugyanis úgy vélem egyfelől, hogy egy ilyen vállalkozás – ahogyan kissé klisészerűen mondani szokás – kétségkívül szétfeszítené dolgozatom kereteit. Másfelől nem tartom elengedhetetlenül szükségesnek sem a fentebb említett bemutató jellegű tevékenységet, sem pedig egy önálló kisebbségdefiníció alkotását. Az utóbbi oka az, hogy noha, amint az közismert, a nemzetközi jog jelenleg nem rendelkezik kötelező érvényű kisebbségdefinícióval, ennek hiánya miatt nem az ilyen fogalom-meghatározás megalkotását célzó szakmai kísérletek okolhatók, lévén annak elsősorban politikai okai vannak. Álláspontom szerint találhatunk olyan kisebbségdefiníciót a vonatkozó és nemzetközi jogi norma alkotását célzó kísérletek „melléktermékeként” keletkezett előkészítő dokumentumokban és javaslatokban, amelyek tulajdonképpen komolyabb kritikák nélkül alkalmazhatók értekezésem keretei között. Ennek a dolgozatnak nem célja a „kisebbség” terminus technicus mibenlétének tisztázása, pontosabban nem a „kisebbség” fogalmának a meghatározása a cél. Egyetértek ugyanis Kovács Péterrel abban, hogy „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely

kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lassítani.”⁷ Magam bár kétségkívül disszertációt írok, céljaim eléréséhez megfelelőnek gondolom Francesco Capotorti közismert meghatározását és ezt veszem alapul. Ennek értelmében:

„Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási, vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”⁸

E tradicionális felfogásúnak mondható definíció mellett több érv is felhozható az értekezés céljára is figyelemmel. Egyfelől széles körben ismert meghatározásról van szó. Másrészt – mint azt később látni fogjuk – kitűnően alkalmazható dolgozatom keretei között. Végül az idézett meghatározás mellett szól az is, hogy például az Európa Tanács „1201. (1993) számú ajánlásában” lévő definícióval ellentétben egyetemes igénnyel született egy univerzális nemzetközi szervezet berkein belül folytatott munka eredményeképpen, értekezésem vizsgálati fókuszja pedig nem kizárólag egy meghatározott földrész földrajzi területén működő autonóm entitásokra terjed ki, hanem – a lehetőségekhez mérten – a glóbusz egészére kíván koncentrálni. Természetesen a fentiek mellett a kisebbségi csoporthoz tartozónak tartom – amennyiben egyúttal a Capotorti-koncepció hatálya alá is vonhatók – a nemzetközi jogban csak őslakos népekként aposztrofált csoportokat is. Ezzel kapcsolatosan a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet „169. számú, az őslakos népek jogairól szóló – igaz, nem túl széles körben ratifikált⁹ – egyezményének” 1. cikkét veszem alapul, amely szerint az egyezmény vonatkozik:

„[a] független országokban élő törzsi népekre, melyeket társadalmi, kulturális és gazdasági körülményeik megkülönböztetnek a nemzeti közösség más részeitől, s melyeknek státuszát egészében vagy részben saját szokásaik vagy hagyományaik, avagy speciális törvények és szabályozások határozzák meg,

(illetve)

a független országokban élő olyan népekre, melyek őshonosnak tekintendők azon lakosságtól való leszármazásuk okán, mely a hódítás, a gyarmatosítás vagy a jelen állam határai megállapításának idején népesítette be az országot vagy azt a földrajzi területet, melyhez az ország tartozik, és melyek jogi státuszra való tekintet nélkül őrzik a társadalmi,

⁷ Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 36.

⁸ Idézi: Kovács Péter (1996): Uo.

⁹ 2012. augusztus 6-i állapot szerint mindössze 22 ország erősítette meg.

gazdasági, kulturális és politikai intézményeik némelyikét, avagy mindegyikét.”¹⁰

II.4 Az autonómia fogalmának meghatározása etimológiai eszközökkel

Sokan és sok helyütt leírták már,¹¹ ezért talán némiképpen triviálisnak és közhelyszerűnek hat, de az autonómia fogalmának tisztázása érdekében először a szó grammatikai-etimológiai elemzése látszik szükségesnek. Egy (ó)görög eredetű összetett szóval van dolgunk, amelyet már talán azóta használnak (még ha nem is pontosan ezzel az elnevezéssel) az élet legkülönbözőbb területein, hogy az emberiség államilag szervezett társadalmakban él. Az összetett szó első tagja az *auto* (αὐτο), ami a szótári definíció szerint annyit jelent, hogy *saját, ön, illetve magától*.¹² Ez nyilvánvalóan annyit tesz, hogy az ezzel a minőséggel felruházott alanynak nincs vagy csak korlátozott mértékben van szüksége más vagy mások közrehatására ahhoz, hogy érdekeinek vagy akaratának megfelelően cselekedjen. A nyelvtani vizsgálat tárgyát képező szó második tagja, azaz a „*nómia*”, pedig a *nómosz* (νόμος) főnévből ered, amely eredetileg jelentett jogot, törvényt, szokást, hagyományt, gyakorlatot, szabályt és használatot,¹³ sőt az antik görög mitológiában így nevezték a jog perszifikációját jelentő alacsonyabb rendű istenséget vagy daimónt is.¹⁴ A feltehetően azonos szógyökű és csak egy magánhangzónyi különbséget mutató *nomosz* (νομός) pedig legelőt, osztályrészül juttatott lakhelyet, vidéket és tartományt is jelentett.¹⁵ A *nómosz* eleinte valószínűleg a társadalmi normák teljes körét magában foglalta és jelentése csak a belső és külső jogforrások differenciálódásával és specializálódásával szűkült előbb jogra, majd törvényre. Nagyjából Szolón reformjainak idején¹⁶ váltotta fel ebben a vonatkozásban az eredetileg „intézmény” jelentésű *theszmiszt* (θεσμιστ).¹⁷ Jelentése valószínűleg a jog evolúciójával párhuzamosan és fokozatosan az íratlan felől az írottá, a kevésbé formalizált felől a mind kötöttebb és egzaktabb formák felé mozdulhatott el. A

¹⁰ Császár Ivett fordítása. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 80.

¹¹ Gyakorlatilag az autonómia bármely formáját átfogóan tárgyalni óhajtó írások megteszik ezt, emiatt értekezésemben magam sem tekinthetek el ettől.

¹² Bakos Ferenc (főszerk.): Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2. kiadás. változatlan utánnomás. 2006. 59. illetve <http://www.thefreedictionary.com/auto-> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 20.)

¹³ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): Görög-Magyar Szótár. Irodalmi Kör, Sárospatak, 1875. 484.

¹⁴ *Nómosz* daimón, akit időnként Zeusz egyik alakváltozatának is tartottak, a jámborság és kegyesség istenének, Eusebianak (mások szerint magának Themisz istennőnek) volt a férje. Kettejük gyermeke volt Diké, az igazságosság istennője. <http://www.theoi.com/Daimon/Nomos.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február. 4.)

¹⁵ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): I.m. 484.

¹⁶ Vagyis a Kr.e. VI. században.

¹⁷ Buttin, Anne-Marie: A klasszikus Görögország. Korona Kiadó, Budapest, 2006. 77.

nomosz ezenkívül – nem kizárható, hogy szintén görög hatásra – az ókori Egyiptom államfejlődésének egy meghatározott időszakában jelentett közigazgatási-területszervezési egységet is, amelynek élén a nomarcha-nak nevezett uralkodó, később a fáraó által kinevezett tisztségviselő állt.¹⁸ Az egyiptomi nomoszok elődeit független városállamok jelentették, amelyeket végérvényesen Ménész fáraó egyesített a Kr.e. XXXI-XXX. században.¹⁹ A nomosz ma is használatos, mint területi-igazgatási egység, a modern Görögországban jelenleg is így nevezik a régiók alatti szinten álló területi egységeket.²⁰ A nómosz az etimológiai szótárak tanúsága szerint az ógörög *némō* (νέμω) igéből keletkezett, amely elosztani, kimérni, illetve szándékozni, gondolni jelentéssel bír.²¹ Ez azt is mutatja, hogy nagyon valószínű, a nómosz szó keletkezésekor a jog, illetve a társadalmi normák rendezőelv funkcióján volt a hangsúly, azaz a nómoszra mint olyan jelenségre tekintettek, amely a létező materiális és immateriális javakat és a társadalmi szerepeket valamilyen értékelv (tekintély, igazságosság stb.) mentén osztja el a közösség tagjai között. Ezt a feltevést látszik alátámasztani Platón is, aki szerint: „a krétaiak törvényei (...) valóban helyesek, hiszen boldoggá teszik azokat, akik irányításuk szerint élnek. Minden jót megszereznek nekik, a javak pedig kétfélék: emberiek és isteniek (...)”²² Ezenkívül az autonómia szóból képzett melléknév, vagyis az *autónomosz*, (αυτόνομος) maga szabta törvények szerint élőt, saját akarata szerinti cselekvőt és függetlent jelentett.²³

A rövid etimológiai-nyelvtani elemzés alapján az autonómia mint saját jogúság, öntörvényűség, saját szabályok szerinti élet határozható meg, de a vizsgálat ezenkívül a következőkre is rávilágított. Az autonómia mögött mindig is meghúzódó másodlagos jelentéstartalom ugyanis a *kivétellel*, pontosabban egy kivételes helyzettel azonosítható, vagyis egy olyan státussal, amely a főszabály alóli kivételt jelenti. Az autonómia esetében a főszabályt a tekintély elvére épülő hierarchia, vagyis az alá-fölé rendeltség szervezeti princípiuma jelenti. A tekintély pedig mindig valamilyen hatalmat (is) jelent, ezért az autonómia valójában nem más, mint a hatalom befolyása alóli részleges vagy teljes kivétel. Emiatt az autonómia legteljesebb formájában a függés hiányát, vagyis a függetlenséget jelenti. Mivel a hatalom korlátlan állapotában mindig a kizárólagosságra törekszik,²⁴ ezért az autonómia létrejötté egy felismerésnek köszönhető, ami abban áll, hogy a hatalom

¹⁸ <http://www.philae.nu/akhet/Nomes.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 8.)

¹⁹ Kákosy László: Az ókori Egyiptom története és kultúrája. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 65-70.

²⁰ A görög prefekturális önkormányzatokról lásd: Hlepas, Nikolaos-Kommenos: Local government reform in Greece. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika (eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Leske + Budrich. Opladen, 2003, 221-240.

²¹ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): I.m. 403.

²² Platón: Törvények. 631 b. 3-8.

²³ Soltész Ferenc – Szinyei Endre (szerk.): I.m. 107.

²⁴ Vö. „korlátlan hatalom”.

valójában soha nem lehet tartósan teljesen abszolút és koncentrált, a hatalom teljes egészében nem szűkíthető le egyetlen entitásra az emberi közösségekben. Még az emberiség legősibb korszakaiban is mindig volt legalább egy, de inkább több olyan entitás, vagy pozíció, amely a hatalomnak valamely eleméből részesedett, vagy arra alapvető befolyást tudott gyakorolni. Lényegében ezzel függ össze a különféle vallási irányzatok teológiai tanítása is, amely szerint az ember nem mindenható, vagyis nem lehet minden hatalom korlátlan birtokosa. Valószínűleg ez a reveláció is hozzájárult – egyebek mellett – a vallás mint társadalmi jelenség megjelenéséhez, amely az ember és az emberi közösség korlátait állítja szembe egy korlátok nélküli világgal. Az említett felismerés azonban általában valamilyen konfliktus következményeképpen alakul ki a hatalom birtokosában és talán csak egészen kivételes esetekben lehet valamiféle önzetlenség eredménye. A konfliktus intenzitását tekintve egészen sokféle lehet, a lényeg csupán az, hogy az adott helyzetben elegendő legyen a hatalommegosztás szükségességének felismeréséhez. Sok esetben a hatalom gyakorlója már csak formálisan tekinthető annak és ilyenkor nem történik más, mint hogy a hatalom a címzettjétől annak gyakorlójához és valódi birtokosához kerül át, vagyis ilyenkor csak egy már kialakult és működő gyakorlatot szentesítenek.²⁵ Történelmi távlatban is szemlélve a kérdést az autonómiának sokféle címzettje lehet, így a teljesség igénye nélkül szokás például egyházi, egyetemi (vagy felsőoktatási), egyesületi (összefoglalóan intézményi vagy szervezeti) autonómiáról, az individuumokat megillető személyi vagy privát autonómiáról, illetve önkormányzati, tagállami, tartományi, és regionális, sőt törzsi autonómiáról (összefoglalóan területhez kötődő autonómia) beszélni, de legújabban hallhatunk a modern távközlési rendszerek, így mindenekelőtt az internet autonómiájáról is.²⁶ Az autonómia egyfajta védőernyőt jelent a hatalom ellen, mégpedig a legtöbb esetben az állam hatalmával szemben. Természetesen az állam esetében is beszélhetünk autonómiáról, ami a más államokkal és egyéb nemzetközi jogalanyokkal, a nemzetközi élet egyéb szereplőivel, továbbá a nemzetközi közösséggel szemben teszi lehetővé a beavatkozás tilalmának elve alapján az államérdek érvényre juttatását. Az autonómia ennek alapján valójában a mozgástér meghatározását jelenti a címzett számára mások hatalmával szemben. Dolgozatomban az állam hatalmát korlátozó *kisebbségi* autonómia területi alapú változatát vizsgálom meg, amihez szükségesnek mutatkozik a vonatkozó szakirodalom eredményeinek ismertetése.

²⁵ Tulajdonképpen ez történt például Dél-Szudánban a XXI. század elején, ahol a hosszú és véres polgárháború eredményeképpen Kartúm már régóta nem tudta ellenőrzése alatt tartani a régiót, míg nem a fegyveres konfliktus lezárását követően létrejött az autonóm, majd 2011-ben a független Dél-Szudán.

²⁶ <http://www.fff.org/comment/ed0200o.asp> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 6.)

II.5 Az autonómia fogalma a szakirodalomban

A hatályos nemzetközi jog szabályai nem határozzák meg a területi autonómia fogalmát, erre vonatkozó kísérletet csak néhány ún. *soft law* dokumentumban találhatunk. (lásd *infra*) Heintze szerint az autonómia olyan határozatlan és általános jogi szakkifejezés, amit esetről-esetre kell megtölteni konkrét tartalommal.²⁷ Bíró Gáspár véleménye pedig az, – igaz ő csoportautonómiáról²⁸ beszél – hogy valójában nincs is arra szükség, hogy a nemzetközi jog meghatározza az autonómia fogalmát, mivel tartalmi jegyeit és elemeit a nemzetközi jog egyes intézményei nemcsak, hogy magukban foglalják, de egyenesen feltételezik.²⁹ Előrebocsátom, hogy – természetesen tiszteletben tartva minden azzal ellentétes álláspontot – véleményem szerint – szigorúan jogtechnikai aspektusból – lehetséges volna általános érvényű nemzetközi jogi autonómia definíció alkotása, amit többek között az is bizonyítani látszik, hogy több erre vonatkozó kísérlet is történt már elsősorban az Európa Tanács szervezeti keretein belül. Másrészt pedig szükség is lenne egy ilyen egzakt jogi nyelven megfogalmazott keretre, mégpedig a tisztánlátás érdekében. Mivel jelenleg ilyen definícióval nem rendelkezünk, nélkülözhetetlennek látszik a releváns szakirodalom fogalom-meghatározást célzó kísérleteinek vázlatos bemutatása, amelynek a következő oldalakon teszek eleget. *Prima facie* nincs nehéz dolgom, ugyanis az autonómia fogalmát használó társadalomtudományi területeken, így mindenekelőtt a jogtudományban, a politikatudományban, a szociológiában nem létezik egzakt és univerzálisan használható autonómia-definíció,³⁰ a témával foglalkozó szakemberek lehetőségei ebben a tekintetben ennél fogva szinte korlátlanok, emiatt pedig jó néhány autonómia-fogalom van használatban jelenleg. Azt is mondhatnám, hogy mivel ebben a tekintetben kevés kötöttség létezik, autonómiának nevezhetnénk minden olyan megoldást, amelyet egy adott nemzeti jogban annak tartanak. A kérdés most már csak az, hogy szükségképpen autonómia-e valami attól, hogy annak nevezik? Amennyiben így volna – és ez nem feltétlenül mond ellent az imént tett megállapításoknak – az autonómia csupán a szavak ereje által is létrejöhetne. A magam részéről nem hiszek a szómágiában, ezért

²⁷ Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005. 47.

²⁸ Bíró Gáspár: Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1998. 239-247.

²⁹ Bíró Gáspár: I.m. 244-245.

³⁰ Ezt a vélekedést erősítik meg Andreas Gross szavai az általa jegyzett jelentésben. Lásd a „Doc. 9824. 3 June 2003 Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” jelzésű dokumentumot. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9824.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. január 26.)

alapvetően a jog- és politikatudomány határmezsgyéjén a témával összefüggésben kiérlelt és az autonómia-kutatások terepén meghatározónak számító vagy jellegzetes felfogások, továbbá a működő autonómia-megoldások segítségével hívásával vizsgálom meg a kérdést. Az első – lényegében magától értetődő – megállapítás, amit az analízis sikeressége érdekében meg kell tennem, hogy az olyan területi autonómia-megoldások, amelyek esetében nem egy meghatározott kisebbségi közösség adja az adott régió lakosságának abszolút vagy relatív többségét, nem tekinthető kisebbségi területi autonómiának. Ez még abban az esetben is igaz, ha az adott megoldás esetleg kiemelten kezeli a területén élő kisebbségi közösségeket, és helyzetük javítása érdekében nemcsak az állam, de az autonóm tartomány is élhet a pozitív diszkrimináció eszközeivel. Ennek ellenére nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy területi alapú autonómia-megoldás esetében a kedvezmények címzettje a terület lakossága *en bloc*, emiatt pedig az ilyen autonómia egy heterogén népesség alapú, ám komoly kisebbségvédelmi garanciákat is tartalmazó autonómia-megoldásnak minősíthető. Buza László ún. harmadik típusú kisebbségi jognak tekintette az autonómiát, „amely pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik.”³¹

A vonatkozó irodalomban használt egyik legismertebb autonómia-tipológia Georg Brunner és Herbert Küpper³² nevéhez kötődik.³³ A Brunner-Küpper-féle felosztás kétféle, nevezetesen területi és személyi autonómia között tesz különbséget. A kettő közötti *differentia specificát* a szerzőpáros szóhasználatával élve az autonómia-jogok alanya jelenti. Eszerint az előbbi esetben egy adott terület teljes lakossága, míg az utóbbi esetben egy meghatározott kisebbségi közösség *tagjai* töltik be ezt a funkciót. Brunner és Küpper szerint ahhoz, hogy autonómnak nevezhessünk egy területet, legalább a következő feltételek meglétére van szükség. Elsőként nélkülözhetetlen a területi állam egészéhez képest legalább részben önálló képviseleti lehetőség megléte, vagyis egy olyan saját szerv működtetése, amely az adott régió lakosságára korlátozódóan látja el a népképviseleti funkciót. Ehhez kapcsolódóan az autonóm tartománynak saját végrehajtó testülettel is rendelkeznie kell, amelyet a népképviselet útján létrehozott parlamentáris jellegű szerv felügyel. A szerzőpáros szerint a képviseleti funkció meglétén kívül szükséges még az is,

³¹ Buza László: A kisebbségek jogi helyzete. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest. 1930. 3. Idézi: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 183.

³² Nem vitatva természetesen azt, hogy sokan mások is hasonlóan vélekedtek vagy vélekednek a kérdéstről.

³³ A tipológiát részletesen lásd Brunner; Georg – Küpper; Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. In: Magyar Kisebbség. 2004. 1-2. szám. 466-498.

hogy az autonóm szervezetek biztosított jogkörök bizonyos stratégiai, a régió lakossága szempontjából vitális kérdéseket érintsenek vagy fedjenek. Ilyen terület mindenekelőtt az oktatás, a kultúra – amennyiben a régió csoportközi viszonyaiból adódóan szükséges – az egyházi hatóságokhoz fűződő viszony, a terület lakossági összetétele arányának védelme garanciális és korlátozó intézkedések megtételének lehetőségével, és a pénzügyi autonómia, ideértve mindenekelőtt annak egy fontos garanciális elemét, mégpedig a közvetlen adó kivetésének jogát.³⁴ A szerzőpáros szerint a területi autonómia lényegadó sajátossága az is, hogy az állam és az autonóm terület közösen, az esetlegesen közöttük avagy az autonóm szervezetek és az állampolgárok között a későbbiekben felmerülő viták kezelésére intézményeket hoz létre. Brunner és Küpper szerint a személyi autonómia „ügy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája.”³⁵ Vagyis ahogyan már korábban is láthattuk, a két szerző nem bontja fel a területi és a személyi autonómiát további kategóriákra, ez utóbbit esetenként a kulturális autonómia szinonimájának tartva. Nagyjából hasonló állásponton vannak a téma magyar szakértői is. Így a teljesség igénye nélkül Kardos Gábor,³⁶ Majtényi Balázs³⁷ és Vizi Balázs.³⁸ Kovács Péter szerint azonban jóllehet ez egy kézenfekvő megoldás, ám nem reflektál kellőképpen az átmeneti típusokra, így például az olyan esetekre, amikor a területi autonómia egyes elemei keverednek a személyi autonómiával, vagy éppen fordítva.³⁹ Kovács az előbbi esetet a személyi autonómiák reterritorializációjának, míg az utóbbit a területi autonómiák perszonalizációjának nevezi.⁴⁰

A finnországi Åbo Akademi Emberi Jogi Intézete által létrehozott, nemzetközi szakértőkből álló és az autonómia különböző típusait vizsgáló munkacsoport a fentebb ismertetett Brunner-Küpper-féle modellnél jóval differenciáltabb autonómia-tipológiában gondolkodik. A munkacsoport egyik tagja, az amerikai Michael Tkacik⁴¹ a területi állam és az autonóm entitás közötti hatalommegosztás mértéke alapján a következő öt lehetséges

³⁴ Brunner-Küpper: (2004) I.m. 480.

³⁵ Brunner-Küpper: (2004) I.m. 483.

³⁶ Lásd Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 146.

³⁷ Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 95. és 100-109.

³⁸ Vizi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement*. PhD-thesis. Leuven, 2006, 81. és Vizi Balázs: *A nemzeti kisebbségek és az autonómia*. In: *Kommentár 2006/1*. 59-60. és Vizi Balázs: *Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance – Concepts at the Threshold of the 21st Century*. LGI-ECMI, Budapest, 2002. 49.

³⁹ Kovács Péter: I.m. (1996): 184.

⁴⁰ Kovács Péter: I.m. (1996): 184-185.

⁴¹ Tkacik megközelítése jelentős mértékben támaszkodik például Hurst Hannum, Ruth Lapidoth, Markku Suksi és Yash Ghai kutatási eredményeire.

autonómatípus vagy fokozat között tesz különbséget:⁴² személyi, kulturális, funkcionális, adminisztratív és törvényhozási autonómia. Ebben a felosztásban a törvényhozási autonómia nagyjából megfelel a Hurst Hannum által „teljes autonómiának” nevezett típusnak,⁴³ amennyiben a horizontális hatalommegosztás szintje ebben a változatban a lehető legteljesebb.⁴⁴ Hannum egyébként – a tartalmi oldal felől közelítve a kérdéshez – a következő alapvető jelentőségű ügyek meglétét tekinti nélkülözhetetlennek az autonómia szempontjából: nyelv, oktatás, a közhivatalokhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, föld és természeti erőforrások, valamint a helyi képviselői struktúrák.⁴⁵ Ezek megléte nélkül ugyanis, állítja Hannum, az autonómia nem képes betölteni legfőbb funkcióját, vagyis egy meghatározott csoport túlélésének biztosítását.⁴⁶

Hurst Hannum, immáron klasszikussá vált és Richard B. Lillich-csel közösen jegyzett cikkükben az autonómia lényegét abban látják, hogy az „a belső vagy hazai szinten való cselekvés szabadságára utal, mivel a kül- és védelmi ügyek rendszeren a központi vagy nemzeti kormányzat kezében maradnak, noha kulturális vagy gazdasági ügyekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörrel alkalmanként az autonóm entitások is rendelkezhetnek.”⁴⁷ A Tkacik szerinti személyi, kulturális és funkcionális autonómia – némi korrekcióval ugyan, de – tulajdonképpen a Brunner-Küpper-féle felosztás személyelvű, míg az adminisztratív és a törvényhozási autonómia pedig a területi autonómia eltérő fokozatait jelentik. Tkacik szerint a törvényhozási autonómiát háromféle lehetséges rétegbe tartozó ügycsoportok jellemezhetik. Ezek közül a legfontosabb az, amelyet a szerző az első rétegbe tartozó ügyeknek nevez,⁴⁸ ezek hiánya nélkül ugyanis véleménye szerint egyáltalán nem beszélhetünk törvényhozási autonómiáról. Az első réteget alkotó ügyek közé sorolható mindenekelőtt az, hogy az autonóm területen a népképviselői elv alapján választott szervnek bizonyos, a régió lakossága szempontjából lényeges kérdésekben törvényhozási hatásköre van. Ez azt jelenti, hogy az autonóm terület legfontosabb jogalkotási aktusainak csak két belső jogi jogszabálynak, mégpedig a területi állam alkotmányának és az autonómia-státútumnak kell megfelelniük.⁴⁹ Az ilyen esetekben az autonómia-státútum legalább az állam törvényeivel

⁴² A kritériumrendszert részletesen lásd: Tkacik, Michael: Characteristics of Forms of Autonomy. In: International Journal on Minority and Group Rights 15 (2008) 369-401.

⁴³ Hannum, Hurst: Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990. 458-468.

⁴⁴ A következő szintet már a külső önrendelkezés jelentené.

⁴⁵ Hannum, Hurst: I.m. (1990): 458.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Hannum, Hurst – Lillich, Richard B.: The Concept of Autonomy in International Law. In: The American Journal of International Law. Vol. 74. No. 4. 1980. 860.

⁴⁸ „Tier one issues”.

⁴⁹ Természetesen a nemzetközi jog és esetleg az EU-jog normáit nem számolva.

megegyező szinten, de esetleg azok és az alkotmány között is állhat. André Légaré és Markku Suksi ebben a tekintetben a közhatalom két válfaja, jelesül a törvényhozó és a szabályozó hatalom között tesznek különbséget.⁵⁰ A törvényhozási autonómia, vagy „teljes” területi autonómia következő szükséges jellemzője a végrehajtási hatalom megosztása az autonóm tartomány és a területi állam között, mégpedig úgy, hogy az előzőt egy az autonóm parlament által választott és annak felelős autonóm kormányzat, az utóbbit pedig egy választott vagy kinevezett személy (kormányzó, főbiztos, felügyelő etc.) képviseli. A törvényhozási autonómia harmadik ismérve az, hogy az autonóm területen az állam igazságszolgáltatási rendszerétől részben vagy teljesen eltérő igazságszolgáltatási rendszer működik, vagy annak kialakításában az autonóm területnek meghatározó szerepe van. Tkacik negyedikként említi a nyelv szerepét, ami azt jelenti, hogy minél jobban érvényesülnek az adott régióban többségben élő, de az állam szempontjából kisebbségi lakosok nyelvi szempontjai, a törvényhozási autonómia annál teljesebb körű. A törvényhozási autonómia ötödik ismervét az autonóm területnek az országos döntéshozatalban való képviselői és részvételi jogai jelentik. Végezetül a hatodik jellemzőt az autonómiát övező garanciák szilárdsága, vagyis az autonóm státus megváltoztatásának vagy megszüntetésének nehézségi foka jelenti. A lehető legjobb forgatókönyv ebben a vonatkozásban az, ha az autonómia mögött valamilyen nemzetközi jogi vállalás, esetleg nemzetközi szerződés áll, de a minimálisan teljesítendő feltételt az alkotmányba foglalt garancia jelenti. A már többször hivatkozott Michael Tkacik a lehetséges személyi elvű autonómia megoldások kapcsán személyi, kulturális, valamint funkcionális autonómiák között tesz különbséget, hangsúlyozva, hogy számos sűrű zóna is létezik és a funkcionális autonómia esetén sokszor kombinálódik a személyi és a területi elv. Tkacik szerint a személyi autonómia kizárólag a legalapvetőbb polgári és politikai jogok biztosítását jelenti, így valójában minden polgári demokráciában egyúttal személyi autonómia is működik.⁵¹ Suksi szerint a személyi autonómia annak horizontális dimenziójában mindenekelőtt a kisebbségi csoport számára biztosított egyesülési jog elismerését jelenti annak érdekében, hogy azok az általuk fontosnak ítélt területeken komoly tevékenységet tudjanak kifejtetni.⁵² Tkacik véleménye szerint ezzel szemben már kulturális és nem pedig személyi autonómiáról beszélünk abban az esetben, ha az autonómia alanya egy meghatározott (kisebbségi) csoport, amelyet az állam bizonyos

⁵⁰ Légaré, André – Suksi, Markku: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century. In: International Journal on Minority and Group Rights 15. (2008) 145.

⁵¹ Tkacik i.m. 371.

⁵² Suksi, Markku: Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR. In: International Journal on Minority and Group Rights 15. (2008) 160.

mértékű szabályozó jogkörrel is felruház.⁵³ Suksi és Asbjørn Eide a kulturális autonómiát egy meghatározott csoport kultúrája megőrzése érdekében folytatott személyi elven működtetett önszabályozáshoz való jogként⁵⁴ értelmezi.⁵⁵ Ezzel szemben a funkcionális autonómia területi és személyi elven egyaránt működtethető és a kulturális autonómia továbbfejlesztett változataként is felfogható. Ebben az esetben is van legalább egy vagy több, a kisebbségi közösség által szabályozható és számára stratégiai jelentőséggel bíró ügycsoport.⁵⁶ A lényegi különbséget az jelenti, hogy funkcionális autonómia esetében jóval nagyobb mozgáster marad a szabályozásra, mint a kulturális autonómia esetén. Tkacik ezek után kulturális autonómiának véli az Észtország és Oroszország által működtetett kisebbségvédelmi rendszert és a finnországi számik státusát, igaz ez utóbbit már a kulturális és a funkcionális autonómia közötti „szürke zónába” is besorolhatónak látja. A finnországi svédajkú közösség – az ålandiak kivételével – érdekében működtetett szisztémát pedig egy nagyon erős jogosítványokkal felruházott funkcionális autonómiának tartja.

Az említett munkacsoport egy másik tagja, az ålandi Maria Ackrén három tényező együttes vizsgálatát tartja elengedhetetlennek az autonómia nivójának meghatározásakor:⁵⁷

- Alkothat-e az autonóm terület állami törvénnyel azonos szintű jogszabályokat?
- Rendelkezik-e az autonóm terület a közvetlen adókiadás jogával?
- Az autonóm terület milyen szintű jogszabályban szabályozott garanciákkal rendelkezik?

A feltett kérdésekre adható válaszok alapján Ackrén a következő nyolc lehetséges csoportba sorolta az autonóm területeket:⁵⁸

⁵³ Tkacik i.m. u.o.

⁵⁴ „Self-rule”.

⁵⁵ Idézi Tkacik, Michael, in: I.m. 371.

⁵⁶ Tkacik i.m. 376.

⁵⁷ Ackrén, Maria: Territoriella autonomier i världen. En empirisk studie över de självstyrda områdena i världen. Ålands fredsinstitut, Mariehamn, 2005. 70.

⁵⁸ Ackrén, Maria: (2005) I.m. 71.

	Törvényhozó jogkör			
	Van		Nincs	
	Adókivetési jog		Adókivetési jog	
A garancia legmagasabb szintű szabályozása	Igen	Nem	Igen	Nem
Alkotmányban	Azori-szigetek, Venezia Giulia, Madeira, Szardínia, Szicília, Dél-Tirol, Aosta-völgy	Åland szigetek	Nahicseván, Vajdaság	Krím-félsziget
Törvényben	Amerikai Szamoa, Anguilla, Aruba, Bermuda, Brit Virgin-szigetek, Kajmán-szigetek, Cook-szigetek, Falkland, Francia-Polinézia, Feröer-szigetek, Gibraltár, Grönland, Guernsey, Hong Kong, Man-sziget, Jersey, Virgin-szigetek, Macao, Montserrat, Holland-Antillák, Niue, Pitcairn-szigetek, Puerto Rico, Skócia, Szent-Helena, Tokelau, Turks és Caicos szigetek	Guam, Norfolk-sziget		Korzika, Mayotte, Észak-Írország, Új-Kaledónia, Szent Pierre és Miquelon, Wales, Wallis és Futuna

Az iméntiekhez képest némiképp eltérően Yash Ghai a személyi és területi elvű kisebbségi autonómiaformák mellett egy harmadik lehetséges változatról, mégpedig a csoportautonómiáról is beszél, amelynek a kedvezményezettje egy jól körülhatárolt

kisebbségi csoport (és áttételesen ugyan, de a csoporthoz tartozó természetes személyek).⁵⁹ Csoportautonómiáról – amelyet a szerző időnként kulturális autonómiaként is aposztrofál⁶⁰ – eszerint akkor szólhatunk, ha egy kisebbségi csoport közvetlen választás vagy delegálás útján létrejött testületére az állam meghatározott (különösen oktatásügy, kultúra, vallás) területeken jogalkotó vagy adminisztrációs hatásköröket telepít. Ghai ehhez hozzáteszi, hogy a területi autonómia esetében általában jóval nagyobb az érintett közösség vagy közösségek számára biztosított mozgástér, mint a csoportautonómiánál. A szerző csoportautonómiának tekinti az indiai muszlimok és az izraeli arabok státusát, továbbá az észt, lett, orosz és magyar kisebbségvédelmi szabályozást is. Ghai ezektől megkülönbözteti az autonómia kínai felfogását, amely egyszerre áll marxista-leninista ideológiai alapokon és a „demokratikus centralizmushoz” jól illeszkedő nemzeti egység és központosított államszervezet mélyen a kínai történelemben gyökerező tradícióján.⁶¹ A kínai autonómiakoncepciót ezek alapján a korlátozott jogi lehetőségek mellett a kisebbségek fokozatos asszimilációja jellemzi,⁶² ami miatt ezek a megoldások nem tekinthetők valódi kisebbségi autonómiáknak.

James Crawford szerint autonóm területeknek minősülnek az állam általában némi etnikai vagy kulturális sajátossággal rendelkező olyan régiói, amelyeknek bármilyen mértékű elkülönített belső igazgatási hatásköröket biztosítanak anélkül, hogy a területet leválasztanák arról az államról, amelyhez az tartozik.⁶³

Markku Suksi – Hans-Joachim Heintzéhez hasonlóan⁶⁴ – a területi autonómia mellett különbséget tesz kulturális, személyi, funkcionális, valamint közigazgatási autonómiák között. Suksi a területi autonómia fogalmát például az imént hivatkozott Crawfordtól eltérően szűkebb értelemben használja, ugyanis területi autonómia alatt általánosságban olyan megoldásokat ért, amelyek eredményeképpen egy földrajzilag körülhatárolt terület lakosságára (vagy inkább azok képviselőire) legalább néhány lényegi ügyben törvényhozó hatásköröket ruháznak.⁶⁵ A szerző elismeri ugyanakkor, hogy léteznek olyan területi egységek is, amelyek törvényhozó hatáskörökkel nem, hanem csak

⁵⁹ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005. 38.

⁶⁰ Ghai, Yash: I.m. (2005): 41-43.

⁶¹ Lásd ezzel kapcsolatban Kissinger, Henry: *On China*. The Penguin Press, New York, 2011. 586.

⁶² Ghai, Yash: *Hong Kong's New Constitutional Order. The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong University Press, Hong Kong, 1997. 113-114.

⁶³ Crawford, James: *The Creation of States in International Law*. Second Edition. Clarendon Press, Oxford, 2006. 323.

⁶⁴ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): *Autonomy. Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 18-25.

⁶⁵ Suksi, Markku: Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 15. (2008) 195.

szabályozó vagy igazgatási lehetőségekkel rendelkeznek és emiatt az utóbbi eseteket gyakran nem is tartják autonómiának, míg az előbbi eseteket az autonómia kifejezéssel illetik (vö. Hurst Hannum „teljes autonómia” *supra*).⁶⁶ Kulturális autonómiáról ezzel szemben Suksi szerint akkor beszélhetünk, ha egy kulturálisan meghatározott közösség számára biztosítják az önszabályozáshoz való jogot a kultúrájuk fenntartásához kapcsolódó ügyekben.⁶⁷ Személyi autonómiáról pedig akkor lehet szó, ha az egyesülési szabadság és az általános polgári jogok a kisebbségi csoporthoz tartozó olyan személyek között, akik az adott kisebbség számára feltehetően fontosnak tartott különféle kulturális vagy egyéb tevékenységet fejtenek ki, horizontális dimenzióban megvalósulnak.⁶⁸ Amennyiben azonban a kisebbségekhez tartozó személyek ily módon létrehozott társadalmi szervezetei már állam által átruházott közfeladatokat is elláthatnak, Suksi szerint inkább már funkcionális autonómiáról lehet szó,⁶⁹ amelynek tulajdonképpen egy alkategóriája lehet a közigazgatási vagy más néven adminisztratív autonómia.⁷⁰ Utóbbi esetben olyan funkcionális autonómiáról lehet szó, amelynek kialakításakor akár a területi elv is szóba kerülhet.⁷¹

Ruth Lapidoth az autonómia két alaptípusát különbözteti meg, jelesül a területi-politikai és a személyi autonómiát. Előbbi alatt olyan megoldásokat ért, amelyek célja egy bizonyos mértékű *önazonosság biztosítása* az állam többségi lakosságától különböző, ám egy meghatározott régióban többséget képviselő csoport számára. Az autonómia hatáskörmegosztást feltételez a központi hatalom és az autonóm entitás között.”⁷² Ezzel szemben a személyi autonómia az államon belül minden csoporttagra vonatkozik, tekintet nélkül azok tartózkodási helyére.⁷³ Stefan Wolff és Marc Weller – az autonómia mögött meghúzódó biztonságpolitikai megfontolások jelentőségét aláhúзва – ezzel szemben az etnikai konfliktusok megelőzését és rendezését célzó stratégiaként fogják fel az autonómiát, amellyel etnikai vagy területi közösségek jogilag körülbástyázott hatáskörökhöz jutnak annak érdekében, hogy közpolitikai funkciókat gyakoroljanak függetlenül más állami autoritástól, ám az állam általános jogrendjének alárendelve.⁷⁴ Győri Szabó Róbert is valójában egy alapvetően biztonságpolitikai megfontolást emel ki

⁶⁶ Suksi, Markku: I.m. (2008): 195-196.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Suksi, Markku: I.m. (2008) 197.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Suksi, Markku: I.m. (2008) 198.

⁷¹ Uo.

⁷² Lapidoth, Ruth: *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, 1997. 174-175.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Wolff, Stefan – Weller, Marc: *Self-determination and autonomy. A conceptual introduction*. In: Wolff, Stefan – Weller, Marc (eds.): *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Routledge, London, 2005. 13.

az autonómia fogalmának meghatározásakor, jelesül az államok területi integritásának megőrzését. A szerző szerint ugyanis ebben az esetben egy adott kisebbség anélkül intézheti saját helyi ügyeit, hogy új államot hozna létre.⁷⁵

II.6 Önkormányzat vagy autonómia? Néhány gondolat az értekezésben alkalmazandó terminológiáról

Az autonómia és a területi autonómia fogalmának meghatározását célzó vonatkozó nemzetközi jogi szakirodalomban fellelhető legjellemzőbb kísérletek rövid ismertetését követően egy – talán nem alapvető fontosságú, de – mindenképpen érdekes problémát is meg kell vizsgálni, nevezetesen a szóhasználat kérdését. A legtöbb nyelvben – az európai nyelvekben bizonyosan – meghonosodott az autonómia kifejezés, de ezzel párhuzamosan más műszavak is kialakultak, amelyek többé-kevésbé az autonómia szó által takart jelenségre vagy jelenségekre utalnak. Így említhető például az „önigazgatás” (*self-administration/auto-administration*), az „önszabályozás” (*self-rule vagy home-rule*), vagy az „önirányítás” (*self-management/autogestion*) esetleg az „önrendelkezés” (*self-determination, autodétermination*). Ebben az alponban azonban kizárólag az autonómia kapcsán leggyakrabban használt „önkormányzat” terminussal, illetve annak az autonómia kifejezéshez való viszonyával kívánok foglalkozni, míg az önrendelkezés (és különösen az ahhoz való jog) és az autonómia viszonyára egy későbbi fejezetben térek ki (lásd *infra* III. fejezet).

A legfontosabb kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy alkalmazható-e praktikusán a két kifejezés szinonimaszerűen a nemzetközi jog világában? A válaszhoz elsődlegesen azokat a nemzetközi jogi normákat – lehetőség szerint a hiteles nyelvek mindegyikét alapul véve – kell megvizsgálni, amelyek a vizsgált jelenségre (ti. az autonómiára) valamilyen – akár áttételes – módon vonatkoztathatók.

A „Helyi Önkormányzatok 1985. évi Európai Kartáját”, mint valamennyi európai tanácsi nemzetközi szerződést, a szervezet két hivatalos nyelvén, vagyis angolul és franciául hitelesítették. Szembeötlő, hogy a kihirdető magyar jogszabály⁷⁶ – valószínűleg a magyar nyelv sajátosságaira figyelemmel – többes számba rakta a hiteles nyelvekben egyes számban szereplő „önkormányzat” kifejezést, valamint hogy a Karta fordítói feltehetően az angol nyelvű változatot vehették elsődlegesen alapul, ugyanis míg a francia

⁷⁵ Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 60.

⁷⁶ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

az „autonomie”, addig az angol szöveg a „self-government” kifejezést használja. Ugyanígy járt el az Európa Tanács a végül hatályba nem léptetett „1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartája” esetében is, amelynek nem-hivatalos magyar fordításai között már esetenként – jellemzően határon túli magyar nyelvi környezetben! – felbukkan az autonómia kifejezés is.⁷⁷ Természetesen más magyarázatok is elképzelhetők a magyar nyelvű szóhasználatot illetően. Így mindenekelőtt a magyar jogszabályokat elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy az autonómia kifejezés helyett a magyar jogalkotó inkább az „önkormányzat” terminust preferálja, noha a magyar nyelv és jogi szaknyelv mindkettőt ismeri. A magyar jogszabályok „önkormányzatot” előnyben részesítő szóhasználat miatt véleményem szerint elsődlegesen a magyar jogot az elmúlt évszázadokban ért jelentős osztrák/germán hatás okolható. Ha a germán nyelvcsaládhoz tartozó jogi szaknyelveket alaposabban megvizsgáljuk, azt találjuk, hogy bár mindkét kifejezést (ti. „autonómia” és „önkormányzat”) ismeri valamennyi nyelv, jogszabályi környezetben majdnem kizárólagosan az „önkormányzat” terminus technicust alkalmazzák. Így az Åland-szigetek autonómiáját megállapító finn törvény svéd nyelvű változata⁷⁸ például az önkormányzatot jelentő „*självstyrelse*” kifejezést alkalmazza, noha az adott nyelvben létezik az „*autonomie*” terminus is. Hasonlóképpen jár el a Grönland autonómiáját szabályozó 2009-ben jelentősen módosult dán törvény is, amely ebben a vonatkozásban már a „*selvstyre*”, vagyis önkormányzat kifejezéssel él, míg korábban Feröer jelenlegi státuszához hasonlóan a magyarra nehezen átültethető és angolul általában „*home rule*”-ként vagyis megközelítőleg önszabályozóként fordítható „*hjemmestyre*” terminust alkalmazta, jóllehet a dán nyelv is ismeri az „*autonomi*” kifejezést. A germán nyelvcsaládhoz tartozó régió nagy kivétele ebben a tekintetben Dél-Tirol, ahol a Trentino-Dél-Tirol autonóm régió és Dél-Tirol autonóm tartomány jogállását szabályozó „különstatútum”⁷⁹ következetesen autonómiáról beszél: „*autonomie*”, illetve az olasz változatban „*autonomia*”.⁸⁰ Az újlatin nyelvekben ezzel szemben az autonómia kifejezés dominanciája állapítható meg a kisebbségi területi autonómiák esetében. Igaz ez a megállapítás a spanyol autonóm közösségekre éppúgy, mint az olaszországi autonóm

⁷⁷ Lásd például a Csapó József-féle székelyföldi autonómia-statútum tervezetének preambulumát. In: Magyar Kisebbség. IX. évfolyam, 2004. 1-2. (31-32.) szám. 263. (261-294.) vagy a Bócsa János-féle dél-felvidéki autonómia statútuma tervezete preambulumát.

<http://www.shp.hu/hpc/web.php?a=commorakozigaz&o=1149152583> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 28.) Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bakk Miklós-féle és a székelyföldi autonómiát megalapozni kívánó „Kerettörvény a régiókról” nevű törvénytervezet az „önkormányzat” kifejezést alkalmazza ebben a kontextusban. In: Magyar Kisebbség. IX. évfolyam, 2004. 1-2. (31-32.) szám. 236-246.

⁷⁸ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 28.)

⁷⁹ „Sonderstatut” és „Statuto speciale”.

⁸⁰ http://www.regione.taa.it/normativa/statuto_speciale.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 28.)

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

Úgy vélem, hogy mélyebb és alaposabb elemzés nélkül is az alábbi következtetések vonhatók le a két kifejezés alkalmazása vonatkozásában. A legtöbb jogi szaknyelv jelenleg szinonimaszerűen használja a két terminus technicust, abban a kérdésben pedig, hogy melyiket preferálja az adott nyelv, elsődlegesen a jogi-kulturális tradícióknak lehet szerepe. Annak ellenére van ez így, hogy pusztán etimológiailag szemlélve a kérdést inkább azt mondhatnánk, hogy az „autonómia” eredetileg valószínűleg legalább részben az „önkormányzathoz” képest különböző eseteket is jelölt. Igaza van Győri Szabó Róbertnek, amikor azt írja, hogy „az autonómia sokkal szélesebb körű jogosítványokat feltételez, mint az önkormányzat.”⁸¹ Itt mindenekelőtt arra kell utalni – ahogyan az autonómia kifejezés etimológiai szempontú elemzésénél fentebb láthattuk – hogy az autonómia eredetileg kizárólag saját szabályok alkotására vonatkozó felhatalmazást jelentett, emiatt beszélnek, beszéltek például az állam⁸² vagy az államhatalom autonómiájáról is.⁸³ Ezenkívül úgy tűnik, hogy a vonatkozó nemzetközi kisebbségi jogi tárgyú szakirodalom, valamint az ún. közbeszéd is valamivel gyakrabban él az autonómia, mint az önkormányzat kifejezéssel az ilyen esetekben. Mindezen megfontolások miatt jelzem, hogy értekezésem keretei között az „autonómia” kifejezést kívánom előnyben részesíteni, noha alkalmanként – szinonimaszerűen – alkalmazni fogok más *terminus technicus*okat is, beleértve mindenekelőtt az önkormányzat szót.

⁸¹ Győri Szabó Róbert: I.m. 60.

⁸² Kant, Immanuel: Az örök béke. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1985. 89.

⁸³ Faluhelyi Ferenc: Államközi jog. I. Államközi alkotmányjog és jogtan. Dr. Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs, 1936. 138-142.

II.7 A föderalizmus viszonya a területi autonómiához

A föderalizmus és a területi autonómia viszonyát taglaló és a szakirodalomban rendszeresen visszatérő, időnként már-már parttalan vita kulcskérdése, hogy beszélhetünk-e területi autonómiáról szövetségi berendezkedésű országok esetében, illetve ezzel összefüggésben, hogy amennyiben az erre a kérdésre adott válasz igenlő, akkor pontosan mi a különbség a két jelenség között? Vitathatatlan, hogy unitárius berendezkedésű országok esetében a területi autonómia létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg, viszont föderatív politikai közösségeknél a fenti kérdés kézenfekvő. Az utóbbi esetekben ugyanis – bár az egyes országok alkotmányos hagyományai és alaptörvénye esetenként eltérően viszonyulhatnak a szóban forgó ügyhöz – a szövetségi tagállamok általában rendelkeznek az autonóm entitások megkülönböztető ismérveinek többségével, így joggal merülhet fel a kérdés, hogy van-e értelme ilyen helyzetekben kisebbségi területi autonómiáról beszélni? Álláspontom szerint van, mégpedig az alábbi megfontolások miatt. Az egységes és a szövetségi államok közötti nemzetközi jogi relevanciájú különbségek nyilvánvalók, értekezésem szempontjából azonban azok jelentősége elhanyagolható. Ráadásul az unitárius államokban működő kisebbségi területi autonómiák és az erős kisebbségi dimenzióval rendelkező szövetségi tagállamok közötti egykori diszkrepanciák a vonatkozó jogfejlődésnek köszönhetően jó néhány esetben elhalványultak (a nemzetközi felelősség és nemzetközi jogalanyiság, továbbá az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről lásd *infra* a III. és az V. fejezetet), ami miatt indokolatlan volna külön tárgyalni ezeket a megoldásokat. Természetesen az autonóm jogállás genezisének körülményeiben lehet és van is különbség egységes és föderatív berendezkedésű országok között, azonban esetemben ennek sincs igazán komoly jelentősége. Amennyiben a kisebbségi területi autonómiát olyan a területi elven és állam alatti szinten szerveződő önkormányzatként fogjuk fel, amelynek célja egy meghatározott kisebbségi csoport identitásának és jogainak védelme, illetve biztosítása, akkor a föderalizmus *kontra* autonómia vitának nincs túl nagy relevanciája, mivel egy szövetségi tagállam adott esetben megfeleltethető ezeknek a kritériumoknak. Hasonló a helyzet az általában valamilyen decentralizációs folyamat eredményeképpen megvalósuló regionalizáció és devolúció eseteivel, hozzátéve ugyanakkor azt, hogy az egyes területszervezési módok belső dimenziója között lehetnek lényegi különbségek is, azonban – mégegyszer hangsúlyozni kívánom – ezeknek az értekezésem aspektusából nincs igazán jelentősége. Következésképpen a részletesebben lentebb kifejtendő területi autonómia-definíció hatálya alá vonhatónak tartom például a kanadai Québec és Nunavut, Iraki Kurdisztán eseteiben alkalmazott megoldásokat,

valamint az ún. brit devolúciókat Észak-Írország kivételével. Az utóbbinak oka az, hogy Észak-Írország esetében nem beszélhetünk olyan abszolút többségben lévő kisebbségi csoportról, amely az autonómia kedvezményezettje volna, még akkor sem, ha az észak-ír speciális jogállás egyik célja kétségkívül a lokális szinten is kisebbségben lévő katolikus és alapvetően ír etnikumú népesség polgári és politikai jogainak garantálása.⁸⁴ Vizsgálatom nem terjed ki továbbá Svájcra, amelynek belső joga nem tartalmaz speciális kisebbségvédelmi szabályokat,⁸⁵ valamint a szintén föderatív Belgiumra és Bosznia-Hercegovinára, amelyeket más-más előjelekkel ugyan, de *sui generis* megoldásoknak nevezhetünk.

II.8 Az értekezés tárgya

Végezetül a fentebb elmondottak alapján leszűrtek segítségével meg kell határozni az értekezésemben alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíciót. Először is lényegesnek tartom, hogy egyetlen szóban forgó entitás sem rendelkezik teljes állami szuverenitással, vagyis valamilyen független államként elismert politikai-jogi egység területéhez tartozik. Másrésztől annak a disszertáció tárgyát és célját illetően nincs jelentősége, hogy az adott terület milyen geográfiai jellemzőkkel bír, azaz hogy sziget, félsziget, esetleg szárazföld, továbbá hogy milyen távolságra van az állam fővárosától vagy központi területeitől.⁸⁶ Ezzel összefüggésben kizárólag annak van relevanciája, hogy az autonóm régió egyértelmű és világos belső politikai-közigazgatási határokkal különüljön el az állam többi részétől. Lényeges ugyanakkor, hogy az érintett terület teljes lakosságát, vagyis az autonómia alanyát, illetve azok választott képviselőit a jogforrási hierarchiában az állami törvényekkel azonos szintű jogszabály (törvény) alkotásának joga illesse meg. Ilyen esetekben az állam jogrendje többdimenzióssá válik, amennyiben az autonóm entitás bizonyos törvényalkotási tárgykörökben saját, az állami szabályozástól tartalmilag eltérő törvények alkotására jogosult, vagyis létrehozhatja saját jogrendjét. Varga Zs. András az autonóm területek saját hatáskörben alkotott jogszabályainak

⁸⁴ Lásd Észak-Írország népességének jelenlegi vallási megoszlását a <http://www.northernireland.gov.uk/news-ofmdfm-270309-statistical-press-release> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁸⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 25.

⁸⁶ A szigetautonómiák (és szigetországok) kialakulásának egyszerű geográfiai okait érintően érdekes adalék a XVIII. századból Montesquieu megállapítása: „[A] szigetlakó népek jobban ragaszkodnak a szabadsághoz, mint a szárazföld népei. (...) A hódítókat megállítja a tenger, a szigetlakók nem kerülnek bele a hódításokba, és könnyebben megőrzik saját törvényeiket.” Montesquieu, Charles secondat de: A törvények szelleméről. Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 421.

összességét nagyon találóan „autonóm közjognak” vagy „saját részjognak” nevezi.⁸⁷ Valóban, ebben az esetben arról van szó, hogy az autonóm régió az állam általános jogszabályaival szemben, az alkotmány kivételével, saját általános jogi normák megalkotásának lehetőségével van felruházva, amelyek címzettje az autonóm terület valamennyi jogalánya. Ebből az is következik, hogy még kisebbségi területi autonómia esetében sem az érintett kisebbségi csoport az autonómia alanya, hanem a terület teljes lakossága. Az autonóm régió területén többségben lévő kisebbségi csoport az autonómiának csak a kedvezményezettje lehet, ugyanis maga az autonómia pontosan azért jön létre, hogy egy adott területen többséget képező, de az állam szempontjából kisebbségben lévő csoport meg tudja őrizni identitását. Többször jeleztem ugyanakkor, hogy a törvényalkotási hatáskörök, mint a területi autonómia szükségszerű előfeltétele tekintetében a szakirodalom és az egyes állami gyakorlatok nem tekinthetők egységesnek, ugyanis attól függően, hogy mennyire tartják azt magától értetődőnek és nélkülözhetetlennek a szerzők, illetve az államok, tágabb vagy éppenséggel szűkebb értelemben használják az autonómia kifejezést. Tény ugyanakkor, hogy a klasszikusnak nevezhető politikai filozófusok többsége az autonómiát saját törvények alkotására vonatkozó jogként fogta fel.⁸⁸ Machiavelli például *Értekezések* című művében kettős értelemben beszélt autonómiáról, nevezetesen egyrészt „a függőségtől való mentességként”, illetve „öntörvénykezéshez való jogként”.⁸⁹ Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy ne lehetne a területi autonómiának tágabb értelmezési keretet adni, de ismételten jelzem, hogy értekezésemben ebben a tekintetben a szűkebb interpretációt jelentő saját törvények alkotására vonatkozó hatáskört az autonóm területek releváns fogalmi elemének tekintem. Emiatt vizsgálódásom nem terjed ki az olyan entitásokra sem, mint amilyen például Korzika vagy a Vajdaság Autonóm Tartomány, amelyeket esetenként ugyan autonómnak neveznek, ám kétségtávol nem rendelkeznek az említett attribútummal. Ezenkívül kizárólag olyan megoldásokat elemzek, ahol egy bizonyos kisebbségi csoport abszolút többséget képez az érintett régióban, ugyanis álláspontom szerint csak ezekben az esetekben beszélhetünk egyértelműen és határozottan kisebbségi területi autonómiáról. Amennyiben ugyanis egy meghatározott kisebbségi közösség nem alkot majoritást az autonóm entitás területén, legfeljebb kisebbségi színezetű területi autonómiáról lehet szó. Emiatt nem terjed ki a vizsgálat például az egykori autonóm Dél-Szudánra, a Nicaraguához tartozó Atlanti Partvidékre, vagy a már más kontextusban kizárt Vajdaságra

⁸⁷ Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség. In: *Limes*. 2009/4. 21.

⁸⁸ Wiberg, Matti: Ambiguities in and Clarifications of the Concept of Autonomy. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005. 182-185.

⁸⁹ Idézi: Wiberg, Matti: I.m. 182.

sem. Végül kisebbségi területi autonómia esetében – a vonatkozó szakirodalom álláspontjával egyetértésben – elengedhetetlenül fontosnak tartom, hogy az autonóm törvényhozási hatáskörök legalább az adott kisebbségi csoport identitása megőrzése szempontjából nélkülözhetetlen területekre kiterjedjenek, így mindenekelőtt a kultúrára, oktatásra, nyelvhasználatra és egyéb, esetről-esetre fontosnak minősülő területekre. Az elmondottak alapján a továbbiakban *kisebbségi területi autonómia* alatt egy *adott államhoz tartozó olyan viszonylag egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező területet értek, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbségnek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megővése céljából.*

III. A kisebbségi területi autonómia kérdése a nemzetközi jogban

III.1 A problémával kapcsolatban feltehető alapvető kérdések

Miután az előző fejezetben tisztáztam, hogy értekezésem keretei között mit értek kisebbségi területi autonómia alatt, meg kell vizsgálnom, hogy a nemzetközi jog hogyan viszonyul dolgozatom tulajdonképpeni tárgyához. Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy a vonatkozó magyar⁹⁰ és külföldi szakirodalom már alaposan körbejárta ezt a témakört és ebből kifolyólag könnyűszerrel állíthatnám, hogy erre a mozzanatra vállalkozásom szempontjából talán nincs is szükség. Azonban éppen ellenkezőleg, egy sor tényező miatt igenis elkerülhetetlennek látszik néhány erre vonatkozó kérdés feltétele és az azokra adható válaszok alapos megfontolása a következő indokok alapján. Egyrészt a jog más társadalmi jelenségekhez, de különösen magához a társadalomhoz hasonlatosan, nem minősíthető statikusnak, hanem egy folyamatosan változó rendszert alkot, így minden részeleme szükségképpen és időről-időre lefolytatott szisztematikus vizsgálatok tárgyává tehető. Másrészt értekezésem címéből és tárgyából, továbbá céljaiból is az következik, hogy a területi autonómia által a nemzetközi jogban felvetett egyes kérdések alaposabb tanulmányozását megelőzően számba vegyem, tisztázzam és legjobb tudásom szerint megválaszoljam az azzal összefüggő legalapvetőbb kérdéseket (a különös kérdésekkel önálló fejezetek foglalkoznak), melyek lehetőség szerint a teljességre törekedve a következők.

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

⁹⁰ Lásd például Győri Szabó Róbert: I.m. 82-110., Kardos Gábor: I.m. 52., Majtényi Balázs: I.m. 95-109.; Kovács Péter: (1996) I.m. 179-195.

A feltett kérdések megválaszolásához egyfelől a hatályos nemzetközi jogi szabályok értelmezését hívom segítségül, melyhez a normaszöveg ismertetésén túl felhasználok a nemzetközi jogban – a nemzetközi szerződések értelmezéséhez – alkalmazott valamennyi módszert. A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény⁹¹ alapján a nemzetközi szerződések értelmezésének vannak általános szabályai illetve kiegészítő eszközei. Az előbbiekhöz tartoznak a célkutató, a nyelvtani, a logikai, a gyakorlati valamint a rendszertani értelmezési módszerek.⁹² A szerződésértelmezés kiegészítő eszközeit pedig elsősorban az egyezmények kidolgozása során keletkezett előkészítő dokumentumok, az ún. *travaux préparatoires*, illetve a szerződés megkötésekor fennálló konkrét történelmi körülmények számbavétele jelentik.⁹³ A szerződésértelmezés módszereit alkalmazni kívánom más dokumentumok elemzése során is, valamint a nemzetközi jog tudományában és a nemzetközi jog szabályainak értelmezésében újabban tapasztalható más lehetőségekkel is élni kívánok. Így például a nemzetközi bírói gyakorlatban újabban viszonylag gyakran alkalmazott módszer az, hogy egy nemzetközi szerződést, esetleg egyéb nemzetközi jogszabályt az értelmezés tárgyát képező dokumentumhoz képest különböző nemzetközi norma segítségével értelmezzük.⁹⁴ Természetesen a lehetőségek ezen a téren sem korlátlanok, a módszer alkalmazásának megvannak a feltételei, amelyeket szem előtt kell tartani.⁹⁵ Az ilyen értelmezés lehetőségétől a Nemzetközi Bíróság sem zárkózik el, sőt több ítéletében⁹⁶ és tanácsadó véleményében⁹⁷ állapította meg annak létjogosultságát. A Nemzetközi Jogi Bizottság pedig – például a nemzetközi jog fragmentációja vizsgálata során és nem kis mértékben támaszkodva a nemzetközi bírói fórumok joggyakorlatára – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az 1969. évi Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján és bizonyos feltételek fennállása esetén a nemzetközi szokásjognak és az általános jogelveknek különleges jelentőségük van a szerződések értelmezése során.⁹⁸ A

⁹¹ 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról. Magyarországon az 1987. évi 12. számú törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁹² Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 112.

⁹³ Uo. továbbá 113.

⁹⁴ Blutman László: Nemzetközi szerződés értelmezése más nemzetközi jogszabály segítségével. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára. PTE-ÁJK, Pécs, 2009. 23-28.

⁹⁵ Blutman: I.m. 34-38.

⁹⁶ Lásd például „CASE CONCERNING OIL PLATFORMS (ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN v. UNITED STATES OF AMERICA) JUDGMENT OF 6 NOVEMBER 2003.” 41. pont

⁹⁷ Lásd például a „Koszovó tanácsadó véleményben” foglaltakat az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai értelmezésére vonatkozóan. „Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion of 22 July 2010. 94. pont

⁹⁸ Lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság „Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006” című dokumentumának 20. pontját.

különböző értelmezési módszerek alkalmazása mellett természetesen támaszkodni fogok a releváns joggyakorlat elemzésére és az irodalomnak a témakörre vonatkozó megállapításaira is. A vizsgálatok során alkalmazni kívánom a nemzetközi jog tudományában ismert, és a nemzetközi jog egyfajta dichotómiájára vagy bifurkációjára utaló különbségtételt *hard* és *soft* nemzetközi jog között, amelyet alkalmanként – a szóismétlést elkerülendő – a *kemény* és *puha* nemzetközi jog kifejezéssel is fogok illetni. A jogtudományban ezzel a kérdéssel és az ún. névháborúval⁹⁹ kapcsolatban fennálló vitában nem kívánok állást foglalni, és az írásom keretei között alkalmazott interpretációt csak praktikus okok, úgy mint a szemléltethetőség és az áttekinthetőség szempontjai indokolták. Így a *hard* nemzetközi jog körébe – szigorúan dolgozatom keretei között – azokat a nemzetközi dokumentumokat sorolom, amelyek vitathatatlanul jogszabálynak minősülnek, vagyis amelyeket a jogalkotók nemzetközi jogi norma alkotásának szándékával hoztak létre és amelyekből ennek megfelelően nemzetközi jogi jogosultságok és kötelezettségek származhatnak, függetlenül a kikényszerítésüket illető esetleges nehézségektől. A *soft* nemzetközi jog csoportjába tartozókhöz ezzel szemben azokat a dokumentumokat számítom, amelyeket általában a nemzetközi jogalkotásra jellemző módokon hoznak létre, ám a jogalkotási szándék esetükben hiányzik. A teljesség igénye nélkül idetartoznak az egyetértési nyilatkozatok (MoUs), a különféle politikai dokumentumok, valamint a nemzetközi szervezetek jogi kötőerőt nem keletkeztető határozatai és dokumentumai. A következőkben először azt vizsgálom meg, hogy milyen módon jelenik meg a területi autonómia az univerzális *hard* nemzetközi jogban.

III.2 Területi autonómia az egyetemes hard nemzetközi jogban

Mind az univerzális nemzetközi jog, mind pedig a különböző regionális rezsimek hallgatnak a területi autonómiáról és nem kétséges az sem, hogy tudatosan. Ennek okai egyrészt a jelenlegi nemzetközi rendszer sajátosságaiban, másrészt a kisebbségi jogoknak az emberi jogok keretein belül való értelmezésében keresendők. Az univerzális igényű multilaterális nemzetközi kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jog még ma is elsősorban az ENSZ Alapokmányában meghatározott,¹⁰⁰ másodsorban pedig

⁹⁹ Az ún. „névháború” lényegéről lásd: Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In: Nagy Boldizsár – Jenei Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 80.

¹⁰⁰ Lásd az ENSZ Alapokmányának 1. és 2. cikkeit.

az Egyesült Nemzetek szerveinek néhány releváns határozatából,¹⁰¹ illetve más ENSZ dokumentumokból kiolvasható elvekre, ha úgy tetszik, pillérekre épül, amely a hagyományos államközi nemzetközi jognak biztosít elsőbbséget. A jelenlegi nemzetközi jog elsődleges alanyai még mindig az államok, a területi autonómia kérdése pedig tipikusan olyan ügy, amely a nemzetközi jogalanyok közül legérzékenyebben az államokat érinti. Az alapelvek közül különösen a beavatkozás tilalmának, vagy más néven a non-intervenció princípiumának, továbbá az államok területi integritása tiszteletben tartása elvének van jelentősége. Az előbbi az értekezés kontextusában tulajdonképpen annyit jelent, hogy – amennyiben bizonyos a nemzetközi közösség vagy azok tagjának/tagjainak érdeklődését kiváltó, vagy annak érdekét/érdekeit sértő tények, például az önrendelkezéshez való jog megsértése (lásd *infra*) nem forognak fenn – minden állam szabadon dönthet területi berendezkedéséről, vagyis arról, hogy kíván-e autonóm entitást létesíteni területén, avagy sem. A másik kiemelt princípiumot is gyakran idézik ebben a viszonylatban az érdekelt, és a területi autonómia gondolatát elutasító államok, mégpedig általában annak tényleges tartalmánál tágabb értelmezési keretben. A probléma a Nemzetközi Bíróság előtt az ún. „Koszovó-ügyben” is felmerült: *„A Bíróság előtti eljárás számos résztvevője állította, hogy az egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok tilalmát a területi integritás elve implicite tartalmazza. (...)”*¹⁰² A Nemzetközi Bíróságnak a „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye szerint viszont a területi integritás elve az államok közötti kapcsolatok területére korlátozódik.¹⁰³ Ez egyébként egyértelműen kiolvasható – többek között – az elvet deklaráló Alapokmányból¹⁰⁴ és a nemzetközi szokásjog szabályait tartalmazó¹⁰⁵ „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatból” is,¹⁰⁶ vagy akár az

¹⁰¹ Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatát (A/RES/2749(XXV)) valamint az „Államok gazdasági jogainak és kötelességeinek Kartájáról szóló 1974. évi határozatát (A/RES/3281(XXIX))

¹⁰² Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 80. pontját.

¹⁰³ „Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo”. Advisory Opinion of 22 July 2010

¹⁰⁴ Az Alapokmány 2. cikk 4. pontja értelmében: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló (...) erőszakkal való fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell. (Kiemelés: T.N.)

¹⁰⁵ Lásd a Nemzetközi Bíróságnak az ún. Nicaragua-ügyben hozott ítélete 191-193. pontjait, valamint a Koszovó tanácsadó vélemény 80. pontját.

¹⁰⁶ Lásd a Nyilatkozat preambulumban foglaltakat, valamint az elvet kinyilvánító 1. cikkét: „Nemzetközi kapcsolataiban minden állam köteles tartózkodni bármely állam területi integritása vagy politikai függetlensége elleni erőszakkal fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazástól (...). Minden állam köteles tartózkodni egy másik állam létező nemzetközi határai megsértésének erőszakkal való fenyegetésétől, vagy azzal szemben erőszak alkalmazásától, avagy mint nemzetközi viták intézésének módjától, ideértve a területi vitákat, és az államok határaitra vonatkozó problémákat.” (Kiemelés: T.N.)

1975. évi Helsinki Záróokmányból. Ez azt jelenti, hogy az államok a területi integritás elvére főszabályként csak más államokkal való nemzetközi kapcsolataikban és az erőszak tilalmának elvével összefüggésben hivatkozhatnak. Ezenkívül a területi integritás elve a dolog természete szerint nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor nem az állam egysége a tét, hanem csak annak belső területi igazgatása, beosztása, ideértve a területi autonómia iránti, erőszakkal nem párosuló igényeket is.¹⁰⁷ Ez persze nem jelenti azt, hogy egy állam belső jogában ne zárhatná ki az államiság bizonyos jegyeivel rendelkező területi egységek létesítését, de az ilyen tilalom nem a területi integritás nemzetközi jogi elvén alapul még akkor sem, ha azt az érintett országok előszeretettel citálják ilyen esetekben. Az iménti két princípium mellett van még egy alapvető fontosságú elv, amelyet a területi autonómia kapcsán meg kell vizsgálni, mégpedig a sokak által világregdet megalapozó jelentőségűnek tartott¹⁰⁸ önrendelkezéshez való jog alapelvét. Az autonómia ugyanis különleges viszonyt ápol az önrendelkezés nemzetközi jogi felfogásával,¹⁰⁹ ugyanis „az önrendelkezés legalapvetőbb elve az állami kormányzatban entitásként való népi részvétel joga.”¹¹⁰ Természetesen az értekezés keretei között nincs mód és lehetőség arra, hogy az önrendelkezés jogának rendkívül gazdag és szerteágazó kérdését, annak minden oldaláról körbejárjam, ezért csak a területi autonómiával kapcsolatos esetleges érintkezési felületek vázlatos ismertetése lehet a feladat ebben az esetben. Az önrendelkezés lehetősége mint a népet megillető jog a fentebb említett elvekhez hasonlóan szintén az ENSZ Alapokmányában került elismerésre,¹¹¹ mint az új nemzetközi jog egyik sarkalatos elve. A Nemzetközi Bíróság szerint 1945 után az önrendelkezéshez való jog kógens szabálya, amelynek *erga omnes* jellege van,¹¹² átalakult és személyi hatályát illetően szűkült.¹¹³ Lényegében a dekolonizációhoz való abszolút jogként lehetett körülírni, amely inkább a területiség, mintsem az etnicitás elvéhez kötődött.¹¹⁴ Igaz, alkalmazása során a területi elv alól is voltak kivételek, mint

¹⁰⁷ Henriksen, John B.: The Right of Self-Determination: Indigenous Peoples v. States. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights. Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 140.

¹⁰⁸ Anaya, James S.: Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 3.

¹⁰⁹ Suksi, Markku: Frames of Autonomy and the Åland Islands. Åbo Akademi tryckeri, Åbo, 1995. 5.

¹¹⁰ Eide, Asbjørn: Ethnic conflicts, minority protection, and the international community. In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov Valery A. (eds.): Ethnicity and power in the contemporary world. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. 280.

¹¹¹ Lásd az Alapokmány 1. cikkének 2. pontját, valamint a XI-XII-XIII. fejezetek rendelkezéseit.

¹¹² Lásd az ún. Kelet-Timor-ügyben meghozott ítélet 29. pontját. CASE CONCERNING EAST TIMOR (PORTUGAL v. AUSTRALIA) JUDGMENT OF 30 JUNE 1995.

¹¹³ Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

¹¹⁴ Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov

például Ruanda-Urundi és Pakisztán, valamint Kelet-Pakisztán,¹¹⁵ azaz a későbbi Banglades eseteiben.¹¹⁶ Az állam- és jogtudományi gondolkodás, valamint a politikai filozófia évszázados hagyományai ágyaztak meg a XX. század második felében elsősorban a gyarmati rendszer lebontása során alkalmazott elvnek, melynek pontos tartalmát később más ENSZ dokumentumok, valamint a Nemzetközi Bíróság esetjoga segítettek megállapítani. Az „1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának”, valamint az „1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának” azonos tartalmú első cikk (1) bekezdése értelmében: *„Minden népnek joga van az önrendelkezésre”*. A kérdés – ahogyan már sokan mások is felvetették¹¹⁷ – ezzel összefüggésben az, hogy pontosan mit is ért az univerzális nemzetközi jog, azaz lényegében az ENSZ alapjain felépülő 1945 utáni nemzetközi jogrend az „ön” és a „rendelkezni” kifejezések alatt? Az irodalom és az e tárgyban elfogadott nemzetközi dokumentumok¹¹⁸ mára szerencsére alaposan körbejárták ezt a kérdést és a Nemzetközi Bíróság is több ügyben elemezte a problémát, legutóbb éppen a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményében. Eszerint:

„A XX. század második felében az önrendelkezés nemzetközi joga olyan módon fejlődött, hogy az önkormányzattal nem rendelkező, és az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élő népeknek létesített jogot a függetlenséghez. (...) Mindemellett e kontextuson kívül álló esetekben is előfordultak függetlenségi nyilatkozatok. Az államok utóbbi esetekben folytatott gyakorlata nem utal olyan új nemzetközi jogi szabály keletkezésére, amely az ilyen esetekben tett függetlenségi nyilatkozatokat tiltaná.”¹¹⁹

A tanácsadó vélemény idézett első mondatában foglaltak lényegében megfelelnek a Nemzetközi Bíróság eddigi vonatkozó gyakorlatának, ezek alapján az univerzális nemzetközi jogban „nép” alatt egyfelől a szuverén államok¹²⁰ és az ún. önkormányzattal nem rendelkező¹²¹, valamint gyámság alatt álló területek¹²² lakossága,

Valery A. (eds.): *Ethnicity and power in the contemporary world*. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. 290.

¹¹⁵ Saifuddin, Ahmed: *The Roles of Religion and National Identity in Bangladesh*. Åbo Akademi University Press, Åbo, 2000. 96-107.

¹¹⁶ Uo.

¹¹⁷ Lásd különösen: Hannum, Hurst: I.m. (1996) 291. valamint Eide, Asbjørn: I.m. (1996) 279.

¹¹⁸ Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének „A gyarmati országok és népek számára biztosított függetlenségről szóló Nyilatkozatát. GA/Res/1514 (XV) Ez a határozat azonban – *nomen est omen* – csak az ún. külső önrendelkezésre vonatkozik.

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 96.

¹²¹ Lásd a Namíbia ügyben hozott tanácsadó véleményt. *Advisory Opinion of 21 June 1971 'Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* 52. p: *„(...) a nemzetközi jognak az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó újabb jogfejlődése (...) az önrendelkezés elvét*

másrészt pedig az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élők értendők. Egyik kapcsolódó határozatában az ENSZ Közgyűlése részletesen elemezte az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezésének lehetséges módjait.¹²³ Ennek alapján az önkormányzattal nem rendelkező területek olyan ún. *gyarmati típusú* területek, amelyek még nem rendelkeznek teljes mértékű önkormányzatisággal.¹²⁴ A határozat értelmében egy önkormányzattal nem rendelkező terület háromféleképpen érheti el a teljes mértékű önkormányzatiság állapotát, mégpedig egyfelől ha szuverén, független állammá alakul át, másfelől ha szabadon társul valamely független államhoz végül, ha integrálódik valamelyik független államba.¹²⁵ Szabad társulás esetében az érintett terület lakossága természetesen nem veszíti el a jogát arra – már csak a szerzett jogok elve alapján sem¹²⁶ – hogy később demokratikus és alkotmányos eszközöket alkalmazva fejezve ki erre vonatkozó szándékát a teljesen független állam létrehozásának lehetőségét válassza.¹²⁷ Magától értetődő, hogy mind a társult státusz, mind pedig az integráció az érdekelt felek közötti mindenféle külső kényszertől és hatástól mentes tárgyalások eredménye kell, hogy legyen, és ennek következményeképpen a társult terület saját alkotmányra jogosult.¹²⁸ A társult státusz opcióját választotta – egyebek mellett – több csendes-óceáni terület, így Niue, Norfolk, a Marshall-szigetek, Palau valamint Mikronézia. Ezekben az esetekben a társult állam nemzetközi jogalanyiságot szerez, amelyet csak az érdekelt felek között kötött társulási megállapodás korlátozhat. Integráció esetében azt kell hangsúlyozni, hogy az érintett felek az ennek eredményeképpen létrejövő politikai egységben teljes egyenjogúságot élveznek,¹²⁹ a korábbi önkormányzatisággal nem rendelkező terület viszont csak az önrendelkezési jog esetleges későbbi gyakorlása tekintetében lesz a nemzetközi jog alanya. Tanulságosak lehetnek még az önkormányzattal nem rendelkező területek vonatkozásában az ENSZ Közgyűlésének egy a tárgykörben született korábbi, 1953-ban elfogadott határozatának észrevételei azokról a számításba veendő tényezőkről, amelyek segíthetnek dönteni az érintett államoknak abban a kérdésben, hogy egy terület vajon elérte már a teljes körű önkormányzatiságot, avagy sem.¹³⁰ A Közgyűlés a határozatot

alkalmazhatóvá tette mindannyiukra.”

¹²² Az utolsó gyámság alatt álló terület, nevezetesen Palau 1994-ben vált függetlenné az Egyesült Államoktól az ENSZ Gyámsági Tanácsa pedig 1994. november 1-jén felfüggesztette működését.

¹²³ Lásd az 1541. (XV) számú határozatot.

¹²⁴ Lásd a határozat Függelékének I. számú alapelvét.

¹²⁵ Lásd a határozat Függelékének VI. számú alapelvét.

¹²⁶ Kovács Péter (1996) I.m.: 22.

¹²⁷ Lásd a határozat Függelékének VII. számú alapelvét.

¹²⁸ Lásd a határozat Függelékének VII. számú alapelvét.

¹²⁹ Lásd a határozat Függelékének VIII. és IX. számú alapelveit.

¹³⁰ GA/Res./742. (VIII)

mind saját maga, de elsősorban az önkormányzattal nem rendelkező területek igazgatásáért felelős államok számára egyfajta iránymutatásnak, megszívlelendő javaslatnak szánta.¹³¹ Ez a határozat – bár nem jogszabály – figyelemreméltó módon próbálta meg összegyűjteni az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezési joguk különféle módozatainak gyakorlása során számításba vehető szempontokat és tulajdonképpen meghatározta a független államiság, a társult tagi státusz, és az önkormányzatiság ún. más különálló rendszereinek objektív követelményeit. Ez utóbbi terminust az ENSZ későbbi dokumentumai már nem alkalmazták, helyette megjelentek viszont egyfelől az „integráció”, valamint „az önrendelkezés minden más formája” kifejezések, arra vonatkozóan azonban nem található utalás, hogy ezek egyike vagy esetleg mindegyike megfeleltethető volna az 1953. évi közgyűlési határozatban foglaltaknak. Az említett dokumentum a független államisághoz szükséges kritériumokat két általa relevánsnak tartott dimenzió keretein belül mutatja be, jelesül egyfelől a terület nemzetközi státuszát, másfelől pedig annak belső önkormányzatiságát figyelembe véve, vagyis tulajdonképpen az államiság külső és belső dimenzióját alapul véve. Ezek alapján a nemzetközi státuszt illetően a Közgyűlés szerint ahhoz, hogy egy önkormányzattal nem rendelkező terület képes legyen a független állami létre, a következő tényezőket kell figyelembe venni. Elsőként az adott terület teljes *nemzetközi felelősséggel* kell, hogy tartozzon minden a külső szuverenitása gyakorlása és az ahhoz kapcsolódó belső igazgatási ügyek intézése kapcsán tett aktusa miatt. Emellett rendelkeznie kell az *ENSZ-tagsághoz* szükséges kritériumokkal és *képesnek* kell lennie arra, hogy más államokkal, illetve nemzetközi intézményekkel *kapcsolatba lépjen*. Végül szuverén joga van arra, hogy gondoskodjon saját *nemzeti védelméről*.¹³² Ami az állami lét belső dimenzióját illeti, a Közgyűlés szerint itt a *kormányforma szabad megválasztásának*, a *területiségnek*, vagy területi kormányzatnak, és a gazdasági, szociális és kulturális joghatóságnak, vagyis az e területeken meglévő *teljes autonómiának* van jelentősége.¹³³ Ezzel szemben az önkormányzatiságnak a független államiságtól különböző rendszerei esetén az érintett terület nemzetközi státuszát illetően három tényezőt kell számításba venni és lehetőség szerint rendezni. Egyfelől meg kell vizsgálni azt, hogy az érintett terület milyen mértékig jogosult a nemzetközi kapcsolatokban való részvételre, milyen esetekben köthet nemzetközi szerződéseket, és ezek a kérdések hogyan viszonyulnak az érintett állam hasonló jogosítványaihoz („általános nemzetközi kapcsolatok”). Ezenkívül meg

¹³¹ Lásd a határozat 3. cikkét.

¹³² Lásd a határozat Függeléke I. részének A. pontját.

¹³³ Lásd a határozat Függeléke I. részének B. pontját.

kell vizsgálni a központi állam¹³⁴ vagy (sic!) az érintett terület jogát az utóbbi politikai státuszának megváltoztatását illetően. Végül ebben az esetben is elemezni kell az adott terület esetleges ENSZ-tagságra való alkalmasságának kérdését. Természetesen az ilyen területek működésének is vannak belső dimenziói, amelyekkel kapcsolatosan a határozat szerint három kérdést kell megvizsgálni. Ebben az esetben is fontos a területi kormányzat ügyének rendezése, amelyet a három montesquieu-i hatalmi ágnek megfelelő bontásban javasol elvégezni a dokumentum. Emellett szükséges elemezni az érintett lakosságnak az állam politikai életében való hatékony részvételének és a gazdasági, szociális és kulturális joghatóság gyakorlása mértékének kérdését.¹³⁵ Az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezési joga gyakorlásának harmadik módozatára, vagyis a társult státusz elnyerésére vonatkozó tényezők ismertetésétől most – lévén az értekezés tárgyát szem előtt tartva azt nem tekintem relevánsnak – e helyütt eltekintek.

Sokkal fontosabbnak tartom azonban – még mindig az iménti határozatnál időzve – azokat a tényezőket, amelyeket tekintetbe kell venni az önrendelkezéshez való jog különféle módozatai gyakorlását illetően az önkormányzattal nem rendelkező területek esetében.¹³⁶ Az ENSZ Közgyűlésének idézett határozata értelmében az alábbi szempontokat kell megfontolni ilyen helyzetekben. Feltehetően a legfontosabb ebben a tekintetben az érintett terület lakosságának *véleménye*, amelyet az szabadon, befolyástól mentesen, és demokratikus csatornákon keresztül fogalmazhat meg saját politikai státuszát illetően. Ehhez szorosan kapcsolódik a választás szabadságának elve, amely nem jelent többet, mint hogy ugyanez a lakosság szabadon dönthet az önrendelkezési joggal kapcsolatban szóba jöhető opciók között. Ebből egyenesen következik a harmadik lényeges szempont, amely szerint az érintettek csak önkéntes alapon korlátozhatják saját szuverenitásukat, és ezt a döntésüket, szintén demokratikus akaratnyilvánítás útján, bármikor megváltoztathatják. A határozat szerint jelentősége lehet a különféle földrajzi megfontolásoknak is, amelyek alatt nem kizárólag a központ-terület közötti távolságot, vagy az érintett terület geográfiai sajátosságait (például sziget, szárazföld, félsziget etc.) kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy az önrendelkezés jogával élni kívánó terület és a vele szomszédos országok viszonylatában mennyire érvényesül a jószomszédi kapcsolatok elve, illetve hogy az előbbi politikai státuszának megváltozása és annak módja milyen hatásokkal van, illetve lehet az utóbbiak érdekeire. Ezenkívül elemezni kell az etnikai és kulturális megfontolásokat is, a

¹³⁴ „Metropolitan state”.

¹³⁵ Lásd a határozat Függeléke II. részének B. és C. pontjait.

¹³⁶ Lásd a határozat Függeléke II. részének A) pontját.

határozat ez alatt azt érti, hogy az érintett terület lakossága milyen mértékben különbözik faji, nyelvi, vagy vallási, esetleg a kulturális örökséget illetően a környezetétől, illetve magától a központi államtól. Az ezzel kapcsolatban említhető utolsó szempont véleményem szerint – még az előző kettőnél is – anakronisztikusabbnak tűnik és kolonialista, paternalista alapállást tükröz, ami nem véletlen, hiszen a határozatot még a dekolonizáció kezdeti szakaszában fogadta el az ENSZ Közgyűlése. Eszerint az önrendelkezés jogának gyakorlásával kapcsolatban az adott terület népességének a saját jövőjével kapcsolatos döntési képességét illető politikai fejlettségét is meg kell vizsgálni. Nem kétséges, hogy az utóbbi javaslat nem felel meg a jelenlegi nemzetközi jogi rendszer szellemiségének, ideértve különösen a nemzetközi emberi jogi rendszer különböző rendelkezéseit.

A „nép” tehát rendelkezik az önrendelkezés jogával, viszont úgy tűnik, hogy vannak más csoportok, amelyek ugyan nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben népeknek, ám az általuk esetlegesen tett egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok nem minősülnek a nemzetközi joggal ellentétben állóknak. A „Koszovó ügyben” hozott tanácsadó véleményében a Bíróság azt állapította meg, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozat szerzői „(inkább) olyan személyek, akik a koszovói nép képviselőiként együttesen cselekedtek az ideiglenes adminisztráció nyújtotta kereteken kívül.”¹³⁷ Ez a fordulat egy pillanatra felvillantja az önrendelkezési jog egy tágabb, a nemzetközi jog második világháború előtti korszakából ismert értelmezésének lehetőségét,¹³⁸ még akkor is, ha a Nemzetközi Bíróság egyébként sietett leszögezni, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozatot az elfogadásához vezető tényleges háttér ismeretében kell értelmezni.¹³⁹ Az idézett megállapítás egyébként nem váltott ki osztatlan egyetértést a bíróság tagjaiból. Peter Tomka a Nemzetközi Bíróság akkori elnökhelyettese a tanácsadó véleményhez csatolt Nyilatkozatában egyenesen *post hoc* logikai tévedésről beszélt, mivel véleménye szerint teljesen világos az, hogy az ominózus függetlenségi nyilatkozatot az ideiglenes ENSZ közigazgatás szerveként működő koszovói Nemzetgyűlés rendkívüli ülésén fogadta el.¹⁴⁰ Abdul G. Koroma szerint pedig a fenti válaszával a Bíróság tulajdonképpen teljesen újrafogalmazta a feltett kérdést, ugyanis a Közgyűlés véleménykérő határozatában explicite megjelölte a függetlenségi nyilatkozat

¹³⁷ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 109. pontját.

¹³⁸ Erre egyébként maga a Bíróság is utal ugyanebben a tanácsadó véleményében: „A XVIII., XIX. századok során és a XX. század elején számos függetlenségi nyilatkozatot fogadtak el, amelyet az az állam, amelytől a függetlenségi szándékot kinyilvánították, gyakran határozottan ellenzett.” Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

¹³⁹ Lásd a „Koszovó tanácsadó vélemény” 57. pontját.

¹⁴⁰ Lásd DECLARATION OF VICE-PRESIDENT TOMKA. 12. pont. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15989.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.)

szerzőit és a bíró szerint erre a Bíróságnak nem volt meg a joghatósága.¹⁴¹ Bernardo Sepúlveda-Amor és Mohamed Bennouna is úgy vélik, külön- illetve egyéni véleményeikben, hogy a Bíróság tévedett a függetlenségi nyilatkozat szerzőinek kérdésében, mivel azt a koszovói Nemzetgyűlés fogadta el.¹⁴² Feltehetően azonban, ha a Bíróság elfogadta volna ezt az érvelést (ti. hogy a Biztonsági Tanács 1244. (1999) számú felhatalmazása alapján elfogadott Ideiglenes Önkormányzat Alkotmányos Keretei szerint létesített koszovói Nemzetgyűlés fogadta el a függetlenségi nyilatkozatot), akkor valóban csak arra a következtetésre juthatott volna, hogy a Koszovóra vonatkozó *lex specialis* alapján a Nemzetgyűlésnek nem volt meg az ilyen deklarációk elfogadásához szükséges jogosítványa. Ezzel szemben azonban mint láthattuk a Nemzetközi Bíróság véleménye szerint a függetlenségi nyilatkozat szerzői egy a *lex specialis*on kívül álló személyi kör tagjai, a „személyek, akik a koszovói nép képviselőiként cselekedtek”. Ebből a megállapításból az következik, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén nem csak a nép, hanem más csoportok is elfogadhatnak olyan függetlenségi nyilatkozatot, amely nem áll ellentétben a nemzetközi joggal, ám hogy pontosan melyek ezek az általános feltételek, arról a hivatkozott tanácsadó vélemény nem tesz említést. Igaz, a Bíróság utalt egy a szakirodalomban az elmúlt évtizedekben viszonylag divatos nézetre,¹⁴³ mégpedig az általában Lee C. Buchheit¹⁴⁴ nevéhez kötött ún. „jogorvosló elszakadás”¹⁴⁵ elméletére. Ebben az esetben arról lenne szó, hogy egy adott országhoz tartozó terület lakossága, a központi kormányzat által elkövetett súlyos és szisztematikus humanitárius természetű jogsértések esetében – egyfajta *ultima ratioként* – egyoldalúan elszakadhatna az ilyen államtól, bár akadnak, akik szerint ilyen esetekben a nemzetközileg támogatott autonómia is megoldást jelenthet.¹⁴⁶ Wildhaber bíró az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt 1996-ban ítélettel zárult „Loizidou-ügyben” a döntéshez csatolt különvéleményében annak a véleményének adott hangot, hogy „konszenzus van kialakulóban abban a tekintetben, hogy az önrendelkezéshez való jogot jogorvoslatként kellene értékelni a következetes és

¹⁴¹ Lásd Koroma különvéleményét: Dissenting Opinion of Judge Koroma. 3. pont <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15991.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.)

¹⁴² Lásd Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. 30-31. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.) valamint Dissenting Opinion of Judge Bennouna. 27-35. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15999.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.)

¹⁴³ Lásd: Yash Ghai, Hurst Hannum, vagy James Crawford „szuverenitással való visszaélésre” vonatkozó nézeteit.

¹⁴⁴ Lásd Buchheit, Lee C.: *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. Yale University Press, New Haven, 1978. 260.

¹⁴⁵ „Remedial secession” vagy „Secession remède”.

¹⁴⁶ Kingsbury, Benedict: *Restructuring Self-Determination: A Relational Approach*. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights. Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 23.

kirívó emberi jogi jogsértések esetén.”¹⁴⁷ A Nemzetközi Bíróság ugyan a „jogorvosló elszakadással” kapcsolatban érdemben nem foglalt állást¹⁴⁸ kijelentve, hogy „(...) úgy véli, hogy nem szükséges megoldania ezeket a kérdéseket a jelenlegi ügyben”¹⁴⁹, a döntéshozatali fórum egyik tagja, nevezetesen a brazil Antônio Augusto Cançado Trindade bíró meglehetősen terjedelmes különvéleményében¹⁵⁰ erre a kérdésre is kitért. Álláspontja szerint „(...) [A]z önrendelkezés elve túlélte a dekolonizációt, mégpedig azért, hogy napjainkban a népek szisztematikus elnyomásának új és erőszakos megnyilvánulásaival szembesüljön. Emiatt fejlődött ki a területek nemzetközi igazgatása az ENSZ gyakorlatában (Különböző kontextusokban az ENSZ Alapokmánya alapján pl. Kelet-Timor vagy Koszovó esetében). Lényegtelen, hogy ezen új kísérletek keretei között az önrendelkezést „jogorvoslatként” értékeljük, vagy esetleg más értékelést alkalmazunk. A tény az, hogy a nép nem lehet atrocitások célpontja, nem élhet szisztematikus elnyomás alatt. Az önrendelkezés elvét a szisztematikus elnyomás, alávetés, és zsarnokság ilyen új helyzeteire alkalmazzák.”¹⁵¹

Bár természetesen egyetlen bíró és a szakirodalom egy részének, továbbá a nemzetközi kapcsolatok néhány szereplőjének álláspontja alapján még nem lehet messzemenő következtetéseket levonni az önrendelkezés jogának evolúciójával kapcsolatban, annyi bizonyos, hogy egyfajta elmozdulás érezhető az elv értelmezését illetően a korábbiakhoz képest. Tény, hogy az önrendelkezéshez való jog nem lehet statikus jog.¹⁵² Ahogyan már korábban érintettem a kérdést, a Nemzetközi Bíróság az önrendelkezés elve gyakorlásának olyan történeti korszakaira hivatkozott a Koszovó-ügyben meghozott tanácsadó véleményében, amelynek során rengeteg olyan állam jött létre – a legtöbb esetben – függetlenségének egyoldalú deklarálásával, amely függetlenségi nyilatkozatában a központi állam elnyomó, zsarnoki attitűdjével indokolta az elszakadást, ami megfeleltethető a „jogorvosló elszakadás” elméletének. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye azt is üzenheti, hogy az önrendelkezés jogát

¹⁴⁷ Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 49.

¹⁴⁸ Amelynek elmaradását Bruno Simma és Bernardo Sepúlveda-Amor bírók is bírálták, előbbi a tanácsadó véleményhez fűzött nyilatkozatában, míg utóbbi különvéleményében. Lásd Declaration of Judge Simma. 6-7. pontjai. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15993.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.) és Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. 30-31. pontok. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.)

¹⁴⁹ Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 83. pontját.

¹⁵⁰ Lásd Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16003.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 27.)

¹⁵¹ Lásd a különvélemény 175. pontját.

¹⁵² Castellino, Joshua – Gilbert, Jérémie: Self-determination, Indigenous peoples and Minorities. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLawJl/2003/8.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

illetően a gyarmati korszak felszámolását követően a nemzetközi jog egy szélesebb és korábbi értelmezési kerethez térhet vissza, ami nem kétséges, hogy komoly változást hozhat a II. világháborút követően felépült nemzetközi rendszerben. A Bíróság, ha nem is ismeri el *expressis verbis* a jogorvosló elszakadás lehetőségének létjogosultságát a hatályos nemzetközi jog rendszerében, bizonyos tényezőkből mégis valami ilyesmire lehet következtetni. Először is teljesen nyilvánvaló az, hogy Koszovó független államisága nem a népek önrendelkezéshez való jogának az ENSZ keretében kialakított értelmezése szerint valósult meg. Koszovó lakossága ugyanis nem tekinthető „népnek” ebben az értelemben. Másodszor a Nemzetközi Bíróság feltehetően nem véletlenül utalt a XVIII. és XIX. századokra, valamint a XX. század elejére (ami alatt valószínűleg az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása, vagyis 1776. július 4. és az I. világháborút lezáró ún. „Párizs-környéki békék” között eltelt periódust értette), mint amikor számos esetben fogadtak el függetlenségi nyilatkozatokat különféle entitások. Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Bíróság leszögezte, hogy „az állami gyakorlat ebben a korszakban világosan arra enged következtetni, hogy a nemzetközi jog nem tartalmazott tilalmat a függetlenségi nyilatkozatokkal kapcsolatban.”¹⁵³ Majd ehhez hozzátette, hogy az önrendelkezéshez való jog II. világháború utáni fejlődése ellenére sem utal semmi arra, hogy ezzel párhuzamosan a nemzetközi jog megtiltotta volna olyan függetlenségi nyilatkozatok elfogadását, amelyek kívül esnek a népek önrendelkezési joga gyakorlásának kontextusán.¹⁵⁴ Vagyis ebből arra lehet következtetni, hogy az önrendelkezési jog 1945 utáni fejlődésével egyidejűleg hatályban maradt a nemzetközi jognak az egyoldalú függetlenség deklarálására vonatkozó lehetősége is bizonyos helyzetekben, amelyek akár megegyezhetnek a jogorvosló elszakadás eseteivel is. Erre utalhatott a Bíróság Koszovó kapcsán akkor is, amikor a koszovói függetlenségi nyilatkozat kikiáltásának történelmi körülményeit bemutatva idézte a Biztonsági Tanács 1244. (1999) számú határozata preambulumának az ideiglenes nemzetközi igazgatás bevezetését indokoló megállapítását: „(a Biztonsági Tanács) elhatározva, hogy megoldja a **súlyos humanitárius helyzetet** (...)” (Kiemelés: T.N.) Következik-e vajon mindezekből, hogy egy olyan terület lakossága, amely egyébként nem tartozik a „nép” nemzetközi jogi fogalmának hatálya alá és a központi államhatalomnak „köszönhetően” súlyos humanitárius helyzetbe kerül, kivételes és végső esetben, egyfajta jogorvoslati lehetőségként egyoldalúan elszakadjon attól az államtól, amely ebbe a helyzetbe sodorta? Álláspontom szerint erre a kérdésre egy bizonytalan igen adható. Egyfelől

¹⁵³ Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

¹⁵⁴ Uo.

ugyanis erre engednek következtetni a Nemzetközi Bíróság Koszovó-ügyben hozott meglátásai, amely ugyan ebben a kérdésben (sem) fogalmazott egyértelműen, de végkövetkeztetéséből világosan ez az értelmezési lehetőség következik. Másfelől, és ez talán még ennél is fontosabb, az ENSZ tagjai közül – 2012. augusztus 1-jei állapot szerint¹⁵⁵ – már 91-en egyértelműen elismerték Koszovó államiságát és várhatóan ez a szám az idő előrehaladtával, ha nem is exponenciálisan, de tovább fog emelkedni. Persze az is jól látható, hogy rendkívül súlyosan megosztja ez a kérdés a nemzetközi közösséget, amely attól függően, hogy melyik nemzetközi jogi alapelvet – vagyis végső soron az emberi jogok védelmét, avagy az államok területi épségét – tartja „erősebb” érvek foglal állást ebben a vitában. Ez a kérdés valójában morális alapokon is nyugszik, és teljesen leegyszerűsítve aszerint fog eldőlni, hogy melyik bizonyul magasabb rendű értéknek a hatályos nemzetközi jogban: az ember, avagy az állam?

A kérdés továbbra is az, hogy elismeri-e a területi autonómiához való jogot az univerzális nemzetközi jog? Álláspontom szerint az erre adható válasz – bizonyos megszorításokkal – igenlő, mégpedig a következő megfontolások miatt. Az önrendelkezéshez való jogban ugyanis nem kizárólag a független állam létrehozásához való jog értendő benne, hanem az más státusz kialakításának jogát és lehetőségét is magában foglalja, így például a területi állam nemzetközi határainak és területi egységének sérelmével nem járó, és az ún. belső önrendelkezés egyik típusát jelentő autonóm területi entitás kialakításának lehetőségét. Hannum szerint az önrendelkezési jog gyakorlása esetén különböző szintek képzelhetők el a különböző alanyok számára.¹⁵⁶ Vagyis akit a nemzetközi jog alapján megillet az önrendelkezés joga, az tulajdonképpen az autonóm terület létrehozására is szükségképpen jogosult. Ennek bizonyítékául mindenekelőtt a már említett és nemzetközi szokásjognak minősülő (lásd *supra*) „Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozat” releváns rendelkezéseit kell idézni. Ennek megfelelően:

*„Az egyenlő jogok és a népek önrendelkezésének ENSZ Alapokmányban foglalt elve alapján minden népnek joga van ahhoz, hogy szabadon, külső befolyástól mentesen határozza meg **politikai státuszát**, és hogy gazdasági, szociális és kulturális fejlődését előmozdítsa, és minden állam köteles ezt a jogot az Alapokmány rendelkezéseinek megfelelően tiszteletben tartani. (...)*” Továbbá a Nyilatkozat az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának lehetséges módozatait is meghatározza:

¹⁵⁵ <http://www.kosovothanksyou.com/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 6.)

¹⁵⁶ Hannum, Hurst I.m. (1996): 291.

„Szuverén és független állam létrehozása, egy független államhoz való szabad társulás vagy azzal való integráció, avagy **bármilyen más a nép által szabadon meghatározott politikai státusz kialakítása** jelentik az önrendelkezés jogának az adott nép által történő gyakorlása módozatait.” (Kiemelések: T.N.)

Azaz jól látható, hogy a nép önrendelkezési jogának gyakorlása során legalább háromféleképpen dönthet. Egyrészt kiválhat az államból és létrehozhatja saját független és szuverén államát. Másrészt határozhat úgy, hogy társul bármely független államhoz¹⁵⁷, esetleg integrálódni kíván ahhoz. Harmadrészt bármilyen politikai státuszt kialakíthat, amelybe értelemszerűen az autonóm terület létrehozása is beleértendő. Végül a *status quo*-t választva dönthet úgy is, hogy egyelőre nem kíván élni az önrendelkezés jogával. Könnyű belátni ugyanis, hogy az önrendelkezéshez való jog nem kötelezettséget jelent a nép számára, vagyis az szabadon dönthet arról, hogy kívánja-e gyakorolni ezt a jogát, és amennyiben igen, pontosan milyen módon szeretné tenni azt feltéve, hogy az nem jár a nemzetközi jog más kógens szabályainak megsértésével. Amennyiben a nép úgy dönt, hogy a társulási opciót választja, ebben az esetben státuszának ily módon történő rendezéséhez a másik érintett fél egyetértésére is szükség van, ugyanis egyetlen állam sem kötelezhető arra, hogy bármely más entitást „befogadjon”. A társulás ilyenkor a két érdekelt fél között megkötött és tárgyalások útján kialakított társulási szerződés alapján megy végbe. Abban az esetben azonban, ha a nép amellet határoz, hogy önrendelkezési jogának gyakorlásával autonóm területi státuszt szeretne szerezni a területi államon belül, ehhez megvan a joga és lehetősége, a területi állam oldalán ez a jogosultság mindenekelőtt tárgyalási kötelezettséget keletkeztet. Ha a tárgyalások eredményeképpen a területi állam nem kíván autonóm státuszt biztosítani a népnek, úgy ez utóbbi még mindig élhet az önrendelkezési jog más módozataival, mindenekelőtt például a szecesszióval és így egy független állam létrehozásával.

A kisebbségi területi autonómia-törekvések kapcsán a kérdést ezek után úgy kell feltenni, hogy jogosult-e valamely kisebbség, amely egyúttal nem minősül az univerzális nemzetközi jog alapján népnek, az önrendelkezéshez való jogra? Az „1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya” IV. része alapján létrehozott és a szerződés végrehajtását monitorozó Emberi Jogi Bizottság¹⁵⁸ az Egyezségokmánynak a kisebbségi jogokat szabályozó 27. cikkéhez fűzött általános

¹⁵⁷ Ezt az opciót választotta például az Új-Zélandhoz tartozó Niue.

¹⁵⁸ Dolgozatomban az angolul *Human Rights Committee*-nek nevezett testületet „Emberi Jogi Bizottságnak”, míg az egykori *Commission on Human Rights*-nak nevezett grémiumot „Emberi Jogok Bizottságának” nevezem.

magyarázata¹⁵⁹ szerint „az Egyezségokmány különbséget tesz az önrendelkezéshez való jog és a 27. cikk alapján védett jogok között. Az előbbi kimondottan a népeket megillető jog¹⁶⁰ (...). A 27. cikkhez kapcsolódó jogok élvezete nem sértheti egy részes állam szuverenitását és területi integritását.”¹⁶¹ Látható ezek alapján, hogy az önrendelkezés joga nem illeti meg a kisebbségeket,¹⁶² igaz az Emberi Jogi Bizottság hivatkozott magyarázatát megelőzően még voltak, akik másképpen vélekedtek a kérdésről,¹⁶³ azóta azonban minden ezzel kapcsolatos találgatást óvatosság jellemez. Az Emberi Jogi Bizottság véleményem szerint túlságosan szűken értelmezte az önrendelkezési jog tartalmát, mivel az államok területi integritása sérelmének tilalmára célozva nem vette figyelembe, hogy a jog gyakorlásának következményeképpen nem feltétlenül kerül sor független állam létrehozására. Ezt a megállapítást látszik alátámasztani az Emberi Jogi Bizottságnak egy későbbi, az ún. „Apirana Mahuika ügyben” hozott állásfoglalása is, amely szerint „az 1. cikk szabályai relevánsak lehetnek más az Egyezségokmány által védett jogok, így különösen a 27. cikk értelmezése során.”¹⁶⁴ Egyetértek James S. Anaya-val, aki szerint „az önrendelkezés szűk, kizárólag a gyarmati kontextusra korlátozó értelmezése nem öleli fel ennek a jognak a lényegét.”¹⁶⁵ Malgosia Fitzmaurice szerint „az elszakadás csak egy nagyon korlátozott területe az önrendelkezési jognak és emiatt e jog más megnyilvánulási módjai nem állnak konfliktusban a területi integritással”.¹⁶⁶ Mindenesetre az univerzális nemzetközi jog vonatkozó szabályainak és azok kvázi autentikus értelmezésére feljogosított szervei álláspontjának elemzését követően a következő megállapításokra juthatunk. A népnek joga van az önrendelkezésre, ami – egyebek mellett – magában foglalja a területi autonómia létesítésének jogát is, vagyis a nemzetközi jog – *implicite* ugyan és a népre korlátozottan – elismeri a területi autonómiához való jogot, és az arra vonatkozó igényt nem tartja *ab ovo* a nemzetközi joggal ellentétesnek. Kisebbségeknek csak abban az esetben van

¹⁵⁹ Fiftieth session (1994) General comment No. 23: Article 27 (Rights of minorities). [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/35/PDF/G0842235.pdf?OpenElement](http://daccess-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/35/PDF/G0842235.pdf?OpenElement) (Utolsó letöltés időpontja: 2010. július 25.)

¹⁶⁰ Lásd az általános magyarázat 3.1. pontját.

¹⁶¹ Lásd az általános magyarázat 3.2. pontját.

¹⁶² Lásd ezzel kapcsolatban Abdul G. Koroma bírónak a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményéhez fűzött különvéleményének (lásd *supra*) 4. pontját: „(...) A nemzetközi jog nem biztosít jogot az etnikai, vallási, vagy nyelvi csoportoknak arra, hogy elszakadjanak attól az államtól, amelyhez tartoznak, annak bejegyzése nélkül, pusztán kinyilvánítva erre vonatkozó akaratukat. (Ennek) elfogadása a dekolonizáció kontextusán kívüli (esetekben) nagyon veszélyes precedenst teremt.”

¹⁶³ Sieghart, Paul: *The Lawful Rights of Mankind. An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford-New York, 1986. 168.

¹⁶⁴ *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993 (2000). 9.2.

¹⁶⁵ Anaya, James S.: *A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination*. In: *Transnational Law and Contemporary Problems*. (1993) 131.

¹⁶⁶ Fitzmaurice, Malgosia: *The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North*. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, 16 (2009) 148-149.

joguk a területi autonómiához, ha az adott esetben megállapítható, hogy valamely kisebbségi közösség egyúttal a „nép” nemzetközi jogban jelenleg használatos fogalma alá is tartozik egyúttal. Ezenkívül a Nemzetközi Bíróság „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye alapján létezik egy közelebbről meg nem határozott, jelenleg szürke zónát jelentő kör is, amely noha nem tartozik a nép fogalma alá, de az általa tett függetlenségi nyilatkozat nem szükségképpen áll ellentétben a nemzetközi joggal. Ez a tanácsadó vélemény egyébként egyfajta válasz is lehet azok számára, akik a dekolonizációs folyamat tulajdonképpen befejezett mivolta miatt az önrendelkezési jog kiüresedésétől tartanak.

A kisebbségi kérdés jogi szabályozásáról való gondolkodás már viszonylag korán arra az álláspontra jutott, hogy részben külön kell kezelni a nemzetközi jogban azokat a csoportokat, amelyek egy adott terület eredeti lakosainak számítanak és a történelem során valamilyen külső támadás, hódítás, gyarmatosítás következtében kerültek kisebbségi és függő helyzetbe egy adott államon belül. Az Egyesült Nemzetek égisze alatt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretei között indultak meg a kérdésre vonatkozó jogalkotási munkálatok, amelynek eredménye lett az 1957. évi 107. számú egyezmény „a független államokban élő őslakos és más törzsi és féltörzsi lakosság védelméről és integrációjáról.” Ezt az egyezményt már kezdetben is számos kritika érte, mindössze huszonhét ország ratifikálta, ráadásul ezek közül tízen később felmondták az egyezményt és az ILO-nak a tárgyban kidolgozott új egyezményéhez csatlakoztak. Valóban, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az 1980-as években látta elérkezettnek az időt arra, hogy egy lényegesen korszerűbb és a kihívásokra megfelelőbb válaszokat adó szerződést dolgozzon ki az őslakos népekkel kapcsolatban. Így került sor az 1989. évi 169. számú „a független államokban élő őslakos és törzsi népekről” szóló egyezmény elfogadására. Ezt a szerződést a 2012. augusztus 1-jei referencia időpontig huszonketten erősítették meg, vagyis megállapítható, hogy jelenleg két azonos tárgyban kötött egyezmény létezik párhuzamosan nagyjából hasonló számú részes állammal. Általánosságban az is elmondható, hogy a 107. számú egyezmény részes felei között inkább afrikai és ázsiai államok, míg a 169. számú egyezmény között inkább latin-amerikai, óceániai és európai országok találhatók. A két nemzetközi szerződés közötti különbség már az alkalmazott terminológiát illetően is szembeötlő, ugyanis a 107. számú egyezmény következetesen mint őslakos és törzsi, illetve féltörzsi *lakosságról*, addig a 169. számú egyezmény őslakos és törzsi *népekről* tesz említést. Az utóbbi dokumentum a szóhasználat miatt 1. cikk (3) bekezdésében siet leszögezni, hogy „*a „népek” kifejezés ezen Egyezményben nem értelmezhető akként, mint amelyhez a*

nemzetközi jog értelmében jogok fűződhetnek”, a 107. számú egyezmény pedig egyáltalán nem tesz említést az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről. Vagyis megállapítható, hogy a két egyezmény kidolgozói és az azokat ratifikáló államok nem ismerik el az érintett csoportok önrendelkezéshez való jogát és tulajdonképpen – részben ebből, valamint a hallgatásból kifolyólag – a területi autonómiához való jogot sem. Ennek ellenére az őslakos népek egyik legfontosabb követelése éppen az önrendelkezéshez való joguk nemzetközi jogi elismertetése, erre vonatkozó törekvéseik eredménye a különféle *soft law* dokumentumokban érhető tetten (lásd *infra*).

III.3 A területi autonómia kérdése a regionális nemzetközi jogi rezsimekben

A következő oldalakon azt vizsgálom meg, hogy létezik-e *lex specialis* a (kisebbségi) területi autonómiát illetően a különböző regionális nemzetközi jogi rezsimekben. A lakonikus tömörségű és megelőlegezett válasz erre a kérdésre is úgy hangzik, hogy „nem létezik”, ám indokolt a témakör ennél alaposabb vizsgálata. Európában az Európa Tanács és az Európai Unió mint regionális nemzetközi szervezetek jogszabályait kell górcső alá venni ebben a tekintetben, míg az EBEÉ és a jogutód Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns dokumentumait egy későbbi alfejezetben veszem szemügyre.

Már az 1949. évi londoni statútummal létrehozott Európa Tanács tagjai által 1950-ben elfogadott „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény” esetében érezni lehet, hogy az államok területi integritásának elve nagyon komoly súllyal esik latba az európai kontinensen. Így például a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az államok a területi integritásuk védelme érdekében törvényben korlátozhatják – az arányosság és célhoz kötöttség elvének figyelembevételével – e szabadság hatálya alá tartozó jogok gyakorlását.¹⁶⁷ Jóllehet gondosan kerül minden a kisebbségi területi autonómiára utaló esetleges kifejezést, és emiatt csak korlátozott jelentősége lehet ebben a tekintetben, az Európa Tanács tagállamai által 1980-ban Madridban kötött „A területi közösségek és hatóságok közötti határmenti együttműködésről szóló európai Keretegyezmény”¹⁶⁸ említést érdemel ebben

¹⁶⁷ Lásd az 1950. évi az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdését.

¹⁶⁸ Az egyezményt kihirdető 1997. évi XXIV. törvény a „Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény” címmel iktatta be a magyar jogszabályok közé a dokumentumot. A kihirdető jogszabály – álláspontom szerint tévesen – önkormányzatnak fordította az egyébként hagyományosan „közösségként” fordítandó „community”, illetve „collectivité” kifejezéseket, amelynek nyilvánvalóan

a kontextusban. Az egyezmény „*területi közösségek vagy hatóságok*” alatt olyan **az államok belső joga által ilyenek elismert közösségeket, hatóságokat, vagy testületeket ért, amelyek helyi vagy regionális funkciókat gyakorolnak.**” (Kiemelés: T.N.) Jól látható tehát, hogy a szerződés értelmében minden állam diszkrecionális jogkörébe tartozik az, hogy mit tekint területi közösségnek, vagyis olyan entitásnak, amely regionális funkciót gyakorolhat az állam területén.¹⁶⁹ A Keretegyezményhez elfogadása óta már három kiegészítő jegyzőkönyvet is csatoltak, amelyek segítségével a részes államok megpróbálják elősegíteni a területi közösségek együttműködését az Európa Tanács tagállamai területén belül. A szervezet égisze alatt kidolgozott kisebbségvédelmi egyezmények nem szólnak az önrendelkezés jogáról vagy lehetőségéről, ellenben hangsúlyozzák az államok területi integritásának elvét. Az 1992. évi Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban: Nyelvi Karta) már preambulumban siet leszögezni, hogy „*Európa különböző országaiban és régióiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése fontos hozzájárulás egy olyan Európa felépítéséhez, amely a nemzeti szuverenitás és a területi integritás keretei között a demokrácia és a kulturális sokrétűség elvein alapul (...).*” Ezt erősíti meg a Nyelvi Kartának az 5. cikke is, amely szerint „*A jelen Kartában semmi sem lehet oly módon értelmezhető, mint ami feljogosítana bármely olyan tevékenység kezdeményezésére vagy lépés megtételére, amely sérti az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljait vagy egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeket, ideértve az államok szuverenitásának és területi integritásának elvét.*” (Kiemelés: T.N.) Azaz az Európa Tanács értelmezése szerint tagjai területén nem élnek olyan csoportok, amelyek az univerzális nemzetközi jog értelmében „népnek” minősülnének, továbbá a Karta kedvezményezettjei nem jogosultak az önrendelkezési jog (külső) oldalának gyakorlására. A hivatkozott dokumentum ehhez még hozzáteszi, hogy a média területén vállalt kötelezettségek esetében az államok területi integritásuk védelme érdekében korlátozhatják az érintettek jogainak gyakorlását.¹⁷⁰ Ezt erősíti meg a Kartához fűzött értelmező jegyzék is, amely egyúttal utal arra, hogy az 1980. madridi Keretegyezmény alapján működő határ menti együttműködés nem tekinthető a területi integritás elleni

az volt az oka, hogy a magyar jogrendszerből hiányzik az említett terminus technicus, és a jogalkotó el kívánta kerülni az ebből esetlegesen fakadó jogalkalmazási nehézségeket, félreértéseket. Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács mindkét hivatalos nyelvében létezik kifejezés az önkormányzatra: „self-government”, illetve „autogouvernement”.

¹⁶⁹ Dánia például kizárta a szerződés alkalmazhatóságát autonóm területei vonatkozásában. Lásd a Dán Királyságnak az Keretegyezményhez fűzött nyilatkozatát.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=8&DF=02/08/2010&CL=ENG&VL=1> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁷⁰ Lásd a Karta 11. cikkének (2) bekezdését.

fenyegetésnek.¹⁷¹ Az államok területi integritásának elvét erősítik meg az Európa Tanács 1995. évi Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezményében foglaltak, úgymint a preambulumnak a Nyelvi Karta szövegével szinte szó szerinti egyezést mutató fordulatai, továbbá a Keretegyezmény 21. cikke is. Ehhez kapcsolódóan érdekesség, hogy két tagállam, nevezetesen Azerbajdzsán és Bulgária – a meglévő egyértelmű és világos rendelkezések ellenére – szükségesnek látta, hogy a Keretegyezmény ratifikációja során tett nyilatkozata során is kinyilvánítsa: „a Keretegyezmény egyetlen rendelkezése sem értelmezhető akként, mint ami területi integritásának sérelméhez vezethetne.”¹⁷² Sőt, Bulgária úgy tűnik, hogy a belső önrendelkezés eseteire is ki kívánta terjeszteni a területi integritás elvét, amikor hangsúlyozta ezzel kapcsolatban állama unitárius jellegét.¹⁷³ Alan Phillips szerint jóllehet a Keretegyezmény nem foglalkozik az autonómiával, annak néhány alkotóeleme megjelenik a dokumentum cikkeiben, így például azokban, amelyek a kultúrára és a részvételi jogokra vonatkoznak, továbbá a Keretegyezmény végrehajtásának monitorozásáért felelős Tanácsadó Bizottság is azon az állásponton van, hogy az autonómia a kisebbségek hatékony részvétele biztosításának gyakorlati megoldása lehet.¹⁷⁴

Az iméntihez hasonló az álláspontja az Európai Unió jogrendjének is, bár ha lehetséges, akkor még annál is szűkszavúbb ebben a vonatkozásban. A 2007. évi Lisszaboni Szerződésnek köszönhető – a csatlakozni szándékozó országok számára kötelezettséget jelentő 1993. évi koppenhágai kritériumokat¹⁷⁵ és néhány a tárgyat érintő irányelvet¹⁷⁶ nem számítva – hogy az EU jogrendje egyáltalán megemlíti a kisebbségek ügyét – az emberi jogok rendszerén belül – elismerve az azokhoz tartozó személyek jogait, mint az Unió értékeit.¹⁷⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok saját területi integritásának biztosítása alapvető állami funkció, amelyet az Európai Unió tiszteletben tart, csakúgy, mint

¹⁷¹ Lásd az értelmező jegyzék 69. pontját. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/148.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁷² Lásd Azerbajdzsán és Bulgária ratifikáció során tett nyilatkozatait. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=8&DF=02/08/2010&CL=ENG&VL=1> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁷³ Uo.

¹⁷⁴ Phillips, Alan: Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). In: (Ed.) Skurbaty, Zelim A.: Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston 2005. 305-306.

¹⁷⁵ A kritériumokat lásd: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/95/9&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁷⁶ Lásd különösen a 2000/43/EK és a 2000/78/EK számú irányelveket.

¹⁷⁷ Lásd az Európai Unióról szóló Szerződésnek a 2007. évi Lisszaboni Szerződéssel beiktatott új 2. cikkét.

például a regionális önkormányzatok¹⁷⁸ létét, ami adott esetben nemzeti identitásuk részeként szintén védelemben részesül. A fentieket leszámítva az Európai Uniónak nincs olyan általános jogszabályi rendelkezése, amely – legalább érintőlegesen – a területi autonómiára vonatkozatható volna.¹⁷⁹ Van ellenben néhány olyan jogszabály – jellemzően az Alapító Szerződésekhez vagy a csatlakozási szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv – amely bizonyos tagállamok területén működő autonóm entitások speciális státuszára vonatkozik. Így mindenekelőtt meg kell említeni a Finnország csatlakozási szerződéséhez csatolt 2. számú Jegyzőkönyvet az Åland-szigetekre vonatkozóan, amelynek értelmében az EU Alapító Szerződésai csak a Jegyzőkönyvben foglalt eltérésekkel alkalmazhatók Ålandon.¹⁸⁰ Ennek alapján az ålandi *hembygdsrättre* (lásd *infra*) vonatkozó speciális finn jogszabályok hatályát, valamint a területen érvényesülő különleges adózási rendet nem érintik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés releváns rendelkezései.¹⁸¹ A kivételes bánásmódot az Európai Unió az Åland-szigeteknek a nemzetközi jogon alapuló különleges státuszával indokolja.¹⁸² A Dániához tartozó Feröer-szigetek státuszáról az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 355. cikk (5) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a Szerződések Feröer vonatkozásában nem alkalmazandók. Feröer az Európai Közösségekkel 1977-ben egy halászati, 1991-ben pedig egy – 1996-ban felülvizsgált – szabadkereskedelmi megállapodást kötött, amelyben az EK elismerte, hogy „a Feröer-szigetek a Közösségek egyik tagállamának önkormányzattal rendelkező integráns része (...)”.¹⁸³ A dán csatlakozási szerződéshez csatolt egyik jegyzőkönyv értelmében azok a dán állampolgárok, akik a csatlakozás időpontjában a Feröer-szigeteken állandó lakóhellyel rendelkeztek, továbbá azok leszármazottai nem minősülnek a Szerződések értelmében uniós polgárnak. Grönland, Dánia másik területi autonómiával rendelkező területe, miután a grönlandi önkormányzatot intézményesítő dán törvény 1979-ben hatályba lépett, egy 1982-ben, 75 %-os részvétel mellett tartott népszavazáson mondta ki, hogy ki szeretne lépni az Európai Közösségekbe.¹⁸⁴ Ennek megfelelően módosítani kellett az

¹⁷⁸ Érdekeség, hogy míg az Európai Unióról szóló Szerződés angol, német, svéd, dán, holland, szlovák, cseh, bolgár, lengyel, szlovén és magyar változata az önkormányzatot jelentő: „self-government”, „Selbstverwaltung”, „självstyre”, „selvstyre”, „zelfbestuur”, „samospráv”, „samosprávy”, „samouprávlennie”, „samorządu”, „samoupravo”, addig a francia, a spanyol, az olasz, a román, a portugál szöveg az autonómia jelentésű „autonomie”, „autonomía”, „autonomie”, „autonomia” kifejezéseket használja.

¹⁷⁹ Lásd Görömbei Sára e tárgyban készített szakcikkét: Görömbei Sára: Az autonómia gyakorlati megvalósítása. Miről beszélünk? Az autonómia lényege. In: Pro Minoritate. 2008/ösz 64-69.

¹⁸⁰ Ezt erősíti meg az Európai Unió működéséről szóló 355. cikkének (4) bekezdése is.

¹⁸¹ Lásd a Jegyzőkönyv 1. és 2. cikkeit.

¹⁸² Lásd a Jegyzőkönyv preambulumát.

¹⁸³ Lásd az 1991. évi feröeri szabad-kereskedelmi megállapodás preambulumát.

¹⁸⁴ [A népszavazáson megjelentek 53 %-a szavazott a kilépés mellett.](http://www.eu-) <http://www.eu->

EK-szerződést 1984-ben (az uniós szakzsargon ezt a dokumentumot csak mint „Grönland szerződést” említi), amelynek értelmében a Szerződések Grönlandra nem alkalmazandók.¹⁸⁵ A Grönland szerződéshez egy jegyzőkönyvet is csatoltak, amelyben rögzítették a területre vonatkozó szabályokat – amik néhány különbségtől eltekintve – az EK-nak az ún. tengerentúli területekre vonatkozó szabályaihoz hasonló rezsimit hoztak létre Grönland vonatkozásában. A régióra alkalmazott *terminus technicus* pedig a következő lett: „A Dán Királyság különálló közössége: Grönland.”¹⁸⁶ Az Európai Közösségek egy a feröerihez hasonló halászati szerződést kötöttek Grönlanddal 1985-ben, amelyet az Európai Közösség és az autonóm szervek újratárgyaltak és 2007-ben újrakötöttek. A „halászati partnerségi megállapodás” címet viselő dokumentum preambuluma szerint: „*Emlékeztetve Grönland státuszára, amely egyszerre **autonóm és integráns** része a Közösség egyik tagállamának*”. (Kiemelés: T.N.) Az iméntiekhez hasonló rendelkezések találhatók a Man-szigetre és a Csatorna-szigetekre, valamint Franciaország és az Egyesült Királyság, valamint Hollandia több tengeren túli területére is. Az Egyesült Királyság csatlakozási szerződéséhez csatolt 3. számú Jegyzőkönyv szabályozza az Európai Uniónak a Man-szigettel és a Csatorna-szigetekkel kapcsolatos különleges viszonyát.¹⁸⁷ A vámügyeket és más gazdasági érdekű kérdéseket rendező jegyzőkönyvnek van egy egyedinek nevezhető cikke is, mégpedig az érintett szigetek egyfajta regionális állampolgársága vonatkozásában. A dokumentum 6. cikke értelmében ugyanis „*Csatorna-szigeteki vagy Man-szigeti személynek minősül az Egyesült Királyság és a gyarmatok minden olyan állampolgára, aki, vagy akinek a szülője, avagy nagyszülője a kérdéses szigeten születése, örökbefogadása, honosítása vagy nyilvántartásba vétele folytán lett állampolgár, de nem tekinthető ilyen személynek (ha a fenti aktusok valamelyike az Egyesült Királyság területén történt). Abban az esetben sem tekinthető ilyen státuszúnak, ha bármikor folyamatosan az Egyesült Királyságban volt az állandó lakóhelye.*” Azaz az Európai Unió tulajdonképpen tudomásul veszi a Man-sziget és a Csatorna-szigetek lakóit az Egyesült Királyságban megillető speciális státuszt. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés értelmében pedig a Csatorna-szigetekre és a Man-szigetre a Szerződések csak az Egyesült Királyság csatlakozási szerződésében foglaltak végrehajtásához szükséges mértékig alkalmazhatók.¹⁸⁸ Végül a Görögország Csatlakozási Szerződéséhez csatolt 4. számú Együttes Nyilatkozat elismerte az Athosz-félsziget speciális státuszát, mint ami a görög

oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_17/ (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁸⁵ Lásd a Grönland Szerződés 1. és 5. cikkeit.

¹⁸⁶ Lásd a Grönland Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv 3. cikkét.

¹⁸⁷ <http://www.gov.im/cso/externalrelations/eu.xml> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁸⁸ Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 355. cikkének (5) bekezdése c) pontját.

alkotmány 105. §-án valamint az Athosz-hegy Kartáján alapul, és kizárólag spirituális és vallási természetű okai vannak.¹⁸⁹

Az Európai Unióval kapcsolatos kép nem volna teljes, ha nem tennék röviden említést a Jugoszlávia felbomlásának folyamata során az EK Miniszterek Tanácsa által felállított ún. Jugoszlávia Döntőbizottságról, vagy közismertebb és informális nevén az azt elnöklő Robert Badinterrel elnevezve „Badinter döntőbizottságról”, amelynek hivatása az volt, hogy szakmai álláspontjával és jogi tanácsaival segítse a „Jugoszlávia Konferenciát” és magát az EK-t a délszláv konfliktussal összefüggő ügyekben. A „Badinter döntőbizottság” 1. számú véleményében megállapította, hogy szövetségi berendezkedésű országokban a nemzetközi joggal tulajdonképpen nem ellentétes, ha a tagállamok ki akarnak válni a föderációból és független államként akarnak működni. A Döntőbizottság szerint ugyanis: „(...) szövetségi típusú állam esetében, amely olyan közösségeket foglal magában amelyek bizonyos mértékű **autonómiával** bírnak (...) az érintett köztársaságokon múlik, hogy rendezzék az államutódlás kérdését (...)”.¹⁹⁰

Afrikában jóval egyszerűbb a területi autonómiára vonatkozó képlet, mint Európában. Annak ellenére, hogy a kontinens államainak döntő része – Etiópia és Libéria kivételével – a gyarmati rendszer elleni küzdelem során, az önrendelkezési jog gyakorlásának eredményeképpen jött létre a XX. században, e jogot az elmúlt évtizedekben gyakorlatilag „törvényen kívül helyezték” a földrész regionális nemzetközi szervezete keretén belül folytatott együttműködés égisze alatt. Az Afrikai Egységsszervezet 1963. évi Alapokmánya még a szervezet céljaként fogalmazta meg a kolonializmus minden formájának kiküszöbölését a kontinensen¹⁹¹ és alapelveként a még függő helyzetben lévő afrikai területek teljes emancipációját,¹⁹² de ezzel párhuzamosan már megjelent az államok területi integritásának és a beavatkozás tilalmának elve,¹⁹³ lényegében az ENSZ rendszerével összhangban (lásd *supra*). Az OAU működésével párhuzamosan 1990-ig lényegében felszámolták a gyarmati rendszert a kontinensen, amelyet az Afrikai Egységsszervezet Közgyűlésének utolsó előtti ülészakán elfogadott 1999. évi „Algíri Nyilatkozat” megállapításai is tükröznek.¹⁹⁴ Érdekesség, hogy a dekolonizáció során az egykori gyarmatosítók örökösének kikiáltott fehér lakosság

¹⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.hu&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=240438:cs&page=> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 2.)

¹⁹⁰ Lásd az 1. számú vélemény 1. bekezdésének d) illetve 3. bekezdésének 3. francia-bekezdését.

¹⁹¹ Lásd az OAU Alapokmánya 2. cikke (1) bekezdésének d) pontját.

¹⁹² Lásd az OAU Alapokmánya 3. cikke (6) bekezdését.

¹⁹³ Lásd az OAU Alapokmánya 2. cikke (1) bekezdése c) és 3. cikke (2) és (3) bekezdéseit.

¹⁹⁴ Lásd az „Algíri Nyilatkozat” preambuláját.

esetleges önrendelkezési szándékát a nemzetközi joggal ellentétesnek tekintették. Így például a korábbi brit gyarmat, Dél-Rhodézia, vagyis a mai Zimbabwe fehér lakossága által jegyzett 1965-ös egyoldalú függetlenségi nyilatkozatot az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy „rasszista kisebbség” (még később pedig „rasszista telepes kisebbség”¹⁹⁵) tettének minősítette és elítélte, egyúttal felszólította a tagállamokat, hogy a hatalomra került rezsimet ne ismerjék el.¹⁹⁶ Az Afrikai Egységsszervezet Közgyűlése szerint a függetlenségi nyilatkozat szerzői a dél-rhodéziai európai kisebbség, márpedig önrendelkezni csak a lakosság többségének van joga.¹⁹⁷ Az OAU egy későbbi közgyűlési határozatában a dél-rhodéziai „Smith-féle” rezsimet már Zimbabwe afrikai népe elleni elnyomóként aposztrofálta.¹⁹⁸ A pánafrikai dokumentumok a kisebbség kifejezést – egészen a dél-afrikai apartheid-rendszer bukásáig – kizárólag a volt gyarmatosítók örököseinek tekintett fehér telepesek leszármazottaira alkalmazták és az ellenük folytatott harcot legitimnek és az önrendelkezési jog gyakorlásának tartották. 1994-ben született meg az első olyan afrikai dokumentum, amely már szakított ezzel a szemlélettel, és az afrikaközi baráti kapcsolatok megalapozójának tekintette a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét.¹⁹⁹ „Az ember és népek jogainak 1981. évi afrikai Kartája”, vagy ismertebb nevén a „Banjul Karta”, az önrendelkezési jogot a népek elidegeníthetetlen és megkérdőjelezhetetlen jogaként ismerte el.²⁰⁰ Ennek értelmében a gyarmatosított és elnyomott népek jogosultak arra, hogy bármilyen a nemzetközi közösség által elismert eszközt felhasználva, felszabaduljanak az elnyomó uralom alól.²⁰¹ Ennek során a népeknek joguk van a részes államok politikai, gazdasági vagy kulturális segítségére a külföldi elnyomás elleni felszabadítási küzdelemben.²⁰² Nem kétséges, hogy ezeket a rendelkezéseket nem kis mértékben a dél-afrikai események inspirálták. Ennél talán valamivel szokatlanabb, hogy az államok területi integritásának megőrzését a Karta alapvető emberi kötelességnek tekinti.²⁰³ Jól látható tehát, hogy az afrikai országok olyan regionális rezsimet akartak létrehozni, amelyben a dekolonizáció befejezését követően – vagyis tulajdonképpen amikor valamennyi gyarmati közigazgatási határból államhatár válik –

¹⁹⁵ Lásd SC/Res/217. (1965)

¹⁹⁶ Lásd SC/Res/216. (1965) Amit azok meg is tettek. Az ügyben különösen érdekelt Egyesült Királyság egyenesen lázadásnak minősítette a nyilatkozatot. Lásd: Arkus István: Rhodésia. Zimbabwe. Kossuth Könyvkiadó, 1980. 164-165.

¹⁹⁷ Lásd AHG/Res. 25. (II)

¹⁹⁸ Lásd AHG/Res. 89. (XV)

¹⁹⁹ Lásd az OAU Közgyűlése „Nyilatkozat az afrikaközi kapcsolatok magatartáskódexéről” című határozatának 4. pontját. AHG/Decl.2 (XXX)

²⁰⁰ Lásd a Banjul Karta 20. cikke (1) bekezdését.

²⁰¹ Lásd a Banjul Karta 20. cikke (2) bekezdését.

²⁰² Lásd a Banjul Karta 20. cikke (3) bekezdését.

²⁰³ Lásd a Banjul Karta 29. cikke (5) bekezdését.

nincs lehetőség az önrendelkezési jog gyakorlására.²⁰⁴ Ezt a megállapítást támasztja alá az, hogy az Afrikai Egységsszervezetet 2001-ben felváltó Afrikai Unió Alapító Okmányában már nincs szó az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről, ellenben az *uti possidetis iuris* elvének tisztelete az AU egyik alapelve lett,²⁰⁵ a területi integritásra vonatkozó szabályok pedig változtatás nélkül kerültek át az OAU Alapokmányából. Hasonlóképpen az önrendelkezési jog külső dimenziója afrikai gyakorlásának lehetetlenségére utal az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága által a „Katangai Népi Kongresszus kontra Zaire” ügyben hozott állásfoglalása is, igaz érdekes utalásokkal a belső önrendelkezés lehetőségére. A 75/92. számon iktatott ügyben a Katangai Népi Kongresszus a Bizottságtól – többek között – Katanga függetlenségének elismerését kérte a Banjul Karta 20. cikk (1) bekezdése alapján. A testület, mivel álláspontja szerint kötelezve van arra, hogy megerősítse Zaire területi integritását és szuverenitását, valamint nem talált konkrét bizonyítékot arra, hogy emberi jogi jogsértések történtek volna Katangában a vizsgált időszakban, a kérelmet elutasította.²⁰⁶ Megállapította ugyanakkor, hogy az önrendelkezési jog nemcsak független állam kialakításával, hanem önkormányzatiság, helyi kormányzat (sic!), föderalizmus, konföderalizmus, unitarizmus, továbbá minden olyan eszköz segítségével gyakorolható, amely teljes mértékben összhangban van a nép akaratával és a területi integritás, valamint a szuverenitás elveivel,²⁰⁷ emiatt Katangának olyan önrendelkezési módot kell választania, ami megfelel ezeknek a szempontoknak.²⁰⁸ Az Afrikai Unió „2005. évi Agresszióellenes és Közös Védelmi Paktuma” („Abujai Paktum”) lényegében törvényen kívül helyezte a külső önrendelkezési jog erőszakos eszközökkel való gyakorlásának lehetőségét, amikor agressziónak nyilvánított és az Afrikai Unió valamennyi tagállama elleni támadásnak tekintett mindenféle nem-állami szereplő által bármely tagállam területi integritása elleni fellépést, cserébe viszont a részes felek kötelezettségének nyilvánította a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását. A 2007. évi „Demokráciáról, választásokról és kormányzatról szóló Addisz-Abebai Karta” szerint pedig a részes feleknek törvényhozási és igazgatási intézkedéseket kell foganatosítaniuk annak érdekében, hogy biztosítsák az etnikai kisebbségek jogait. A fentiekből és a szóhasználatból az is következik, hogy az Afrikai Unió feltehetően nemcsak a

²⁰⁴ Kouevi, Ayitégan G.: Right to Self-Determination: Natural or Granted? An African Perspective. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 149.

²⁰⁵ Lásd az AU Alapító Okmányának 4. cikke b) pontját és az AU Béke- és Biztonsági Tanácsának alapításáról szóló 2002. évi durbani Jegyzőkönyv 4. cikkének i) pontját.

²⁰⁶ Lásd az állásfoglalás 5. és 6. pontjait.

²⁰⁷ Lásd az állásfoglalás 4. pontját.

²⁰⁸ Lásd az állásfoglalás 6. pontját.

kisebbségek egyéni, hanem közösségi jogainak elismertetésére is törekszik. Az Afrika területén működő szubregionális nemzetközi szervezetek nem hoztak létre a kontinentális rezsimhez képest eltérést jelentő szisztémát a területi autonómiához kapcsolódó területeken.

Az amerikai kontinensen jelenleg az „1948. évi bogotai Kartával” életre hívott Amerikai Államok Szervezete felelős a kontinentális szintű együttműködésért. A földrész országainak ezt megelőző együttműködése nemzetközi konferenciákon valósult meg, melyek közül sorrendben a hetediket fogadták el „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezményt”, amelynek 1. cikke – azóta is példátlan módon – egy nemzetközi jogi normában határozta meg az állam fogalmi elemeit. Ennek alapján az államnak legalább az alábbi négy attribútummal kell rendelkeznie: állandó lakosság, meghatározott terület, kormány valamint a más államokkal való kapcsolatba lépés képessége. Ennek a cikknek majd az autonóm területek jogalanyiságát és külkapcsolatait vizsgáló 7. fejezetben (lásd *infra*) lesz különös jelentősége. Az 1948. évi bogotai Kartának az államelismerésre vonatkozó szakaszai teljes mértékben összhangban vannak az 1933. évi montevideói egyezmény hasonló rendelkezéseivel. Eszerint az állam politikai létezése független más államok elismerésétől, és az el nem ismert államnak is joga van területi integritása és függetlensége védelmére.²⁰⁹ Az államok területi integritásának elve ebben a rendszerben is alapelveként jelenik meg, amelyet ráadásul az Amerikai Államok Szervezete is köteles megvédeni és a kollektív biztonság jegyében valamely amerikai állam területi épsége elleni bármilyen agresszió valamennyi tagállam elleni támadásnak minősül.²¹⁰ Ezenkívül az önrendelkezés joga nem a népeket, hanem az államokat illeti meg.²¹¹ Az amerikai földrész emberi jogi architektúrájának vázát jelentő „1969. évi San Jose-i Paktum” nem tárgyalja sem a kisebbségek, sem pedig az őslakos népek jogait. Ellenben a „2001. évi amerikai közti demokratikus Karta” 9. cikke szerint az őslakos népek emberi jogainak biztosítása és védelme hozzájárul a demokrácia és az állampolgári részvétel erősítéséhez. A különféle amerikai szubregionális nemzetközi szervezetek – Afrikához hasonlóan – eddig nem hoztak létre a területi autonómiával kapcsolatba hozható jogszabályokat, ahogyan az Ázsia,²¹² valamint Ausztrália és Óceánia²¹³ területén

²⁰⁹ Lásd az 1933. évi montevideói egyezmény 3. cikke (1) bekezdését és az 1948. évi bogotai Karta 13. cikkét.

²¹⁰ Lásd az 1948. évi bogotai Karta 1. és 28. cikkeit.

²¹¹ Lásd az 1948. évi bogotai Karta 3. cikk e) pontját.

²¹² A Dél-kelet Ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) Kartája is a már jól ismert védelmet állítja fel az államok területi integritása tekintetében. (2. cikk (2) bekezdés a) pontja)

²¹³ Ilyen például a Csendes-óceáni Szigetek Fóruma (PIF).

működő regionálisnak mondható szervezetek sem. Az egyetlen kivételt az utóbbi esetben négy melanéziai szigetállam és a jelenleg Franciaország autonóm területének minősülő Új-Kaledónia közötti szubregionális együttműködést jelentő ún. Melanéziai Lándzsahegy Csoport nevű nemzetközi szervezet jelenti, amelyet Fidzsi, Pápua Új-Guinea, Vanuatu, a Salamon-szigetek, valamint az Új-Kaledóniát reprezentáló Kanak és Szocialista Nemzeti Felszabadítási Front hoztak létre 2007-ben. Az alapító megállapodásban a részes felek elismerték az őslakos népek és közösségek egyéni és kollektív emberi jogait,²¹⁴ továbbá az őslakos népek elidegeníthetetlen jogát a függetlenséghez.²¹⁵ Ez utóbbival elsősorban nyilvánvalóan a jelenleg francia fennhatóság alatt álló és az ENSZ által önkormányzattal nem rendelkező területnek tekintett²¹⁶ Új-Kaledónia helyzetére kívántak utalni.

III.4 Bilaterális megoldásokkal biztosított területi autonómia

Az univerzális és regionális nemzetközi jognak az értekezés tárgyával kapcsolatos viszonylagos hallgatása mellett esetenként előfordul, illetve előfordult, hogy valamilyen nemzetközi rendezés eredményeképpen az érintett országok kétoldalú, ritkábban többoldalú szerződésben biztosítottak területi autonómiát egy adott entitásnak. A történeti példák közül megemlíthető Kelet-Ruméliának (1878-1908) a Berliini Kongresszus jóvoltából az „1878. évi Berliini Szerződéssel” biztosított autonómiája az egykori Oszmán Birodalmon belül.²¹⁷ Még ennél is rövidebb életű volt azonban az I. világháború előestéjén a Balkán-háborúk utórezgéseként is felfogható olasz és osztrák-magyar jóváhagyással és az „1914. évi Korfui Jegyzőkönyvvel” az albán államon belül létrehozott Észak-Epiruszi Autonóm Köztársaság, amely az ottani görög lakosság érdekeinek védelme érdekében került kialakításra, ám a „Nagy Háború” következtében kialakult zavaros viszonyok miatt a jegyzőkönyv rendelkezései valójában soha nem kerültek alkalmazásra.²¹⁸ 1918 után azonban az európai kontinensen végbement határváltozások és új államok kialakítása miatt a Nemzetek Szövetsége keretein belül új kisebbségvédelmi rendszer került kidolgozásra, amelynek folyamányaként néhány esetben autonóm területek létesítésére is sor került. Ezek döntő része ma már nem

²¹⁴ Lásd a 2007. évi megállapodás 5. cikkének (1) és (2) bekezdését.

²¹⁵ Lásd a 2007. évi megállapodás preambulumát.

²¹⁶ <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust3.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 3.)

²¹⁷ Perry, Duncan M.: Stefan Stambolov and the Emergence of Modern Bulgaria, 1870-1895. Duke University Press, Durham, 1993. 70-72.

²¹⁸ Frashëri, Kristo: The History of Albania: a brief survey. Magánkiadás, 1963. 192-194.

működik és az egyetlen ma is fennálló autonóm entitás, jelesül az Åland-szigetek nemzetközi jogon alapuló autonóm státusa részletes bemutatása kivételével tárgyalásuk csak vázlatosan lehet indokolt.

A két világháború között létrejött nemzetközi kisebbségvédelmi rendszernek, pontosabban a nemzetközi kisebbségi anyagi jognak, alapvetően három pillére volt.²¹⁹ Egyrészt kötöttek olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek a kisebbségvédelem érdekében a Nemzetek Szövetsége égisze alatt jöttek létre. Ide tartoztak mindenekelőtt a legyőzött államokkal kötött békeszerződések, valamint a bizonyos újonnan létrejött országokkal szignált ún. kisebbségi szerződések.²²⁰ A rendszer második tartóoszlopát az ún. speciális kisebbségvédelmi szerződések jelentették, amelyeknek úgyszintén két alaptípusuk volt aszerint, hogy a Nemzetek Szövetsége garanciát vállalt az adott egyezmény végrehajtására, avagy sem.²²¹ Végül harmadikként meg kell említeni az ún. kisebbségi deklarációkat is, amelyeket négy kelet-közép európai állam²²² valamint Irak tettek a Nemzetek Szövetsége előtt, és amelyekhez ezt követően a Nemzetek Szövetsége garanciája kapcsolódott.²²³ Az így létrejött nemzetközi kisebbségi jogi rezsím alapján néhány esetben autonóm területi entitás létesítésére is sor került. Így békeszerződésben és kisebbségi szerződésben rendelkeztek Magyarország főként ruszinok által lakott és a Trianoni Szerződés alapján Csehszlovákiához kerülő északkerületi területének, a korabeli szóhasználattal Ruténföldnek vagy Ruszinszónak, vagyis jórészt a mai Kárpátaljának nevezett, és jelenleg Ukrajnához tartozó régióknak a területi autonómiájáról. Magyarország még a „Párizs-környéki békék” elnevezéssel illetett nemzetközi rendezés előtt tett egy – kétségbeesettnek mondható – lépést Kárpátalja megtartására, ugyanis az 1918. évi X. néptörvény autonómiát biztosított volna a „Magyarországon élő ruszin (rutén) *nemzetnek*” (sic!). A néptörvény Máramaros, Ugocsa, Bereg és Ung vármegyék ruszinlakta részeiből létrehozta volna „Ruszka Krajnát”, és a jogalkotó szándéka szerint az ott élő „ruszin nemzetet” bizonyos területeken „teljes önrendelkezési jog” illette volna meg.²²⁴ Valójában azonban ez nem jelentett volna „teljes” önrendelkezési jogot, hanem „csak” viszonylag széleskörű autonóm státuszt a magyar állam keretein belül. A Magyarország területi integritásának megőrzésére tett kísérlet azonban – különféle és ehelyütt részletezni nem kívánt okokból – nem lehetett eredményes annak ellenére, hogy Európa más részeiben hasonló

²¹⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: I.m. 79-103.

²²⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: I.m. 80-83.

²²¹ Szalayné Sándor Erzsébet: I.m. 83-85.

²²² Albánia, Észtország, Lettország és Litvánia.

²²³ Szalayné Sándor Erzsébet: I.m. 85-86.

²²⁴ Lásd az 1918. évi X. néptörvény 1. és 2. §-ait.

próbálkozásokat akár siker is koronázhatott. Az Ausztriával megkötött „1919. évi Saint Germain en Lay-i Szerződés” értelmében, amelyben Ausztria elismerte a független Cseh-Szlovák államot, megemléítették a Kárpátoktól délre lakó ruszinok autonóm területét.²²⁵ Még ugyanezen a napon került sor, szintén Saint Germain en Laye-ben a Cseh-Szlovák állammal kötött kisebbségi szerződés aláírására, amelynek II. fejezete szólt a rutén területi autonómiáról, amelyek szerint Ruténföld tartománygyűléssel (Szojm) bír, amely törvényhozási jogkörökkel rendelkezik nyelvi, oktatási, vallási, helyi igazgatási valamint minden a csehszlovák parlament által a hatáskörébe utalt ügyben. Ezenkívül Csehszlovákia kötelezte magát arra, hogy az autonóm terület tisztségviselői a lehetőségekhez képest az ott lakók közül kerülnek majd ki. Végül a csehszlovák kisebbségi szerződés értelmében az autonóm Ruténföld megfelelő képviselőre lett volna jogosult az állami parlamentben.²²⁶ Ezek a rendelkezések, igaz bizonyos megszorításokkal,²²⁷ a csehszlovák alkotmányba is bekerültek. A ruszin területi autonómia a két világháború között azonban nem, vagy csak igen korlátozott módon működhetett,²²⁸ míg a második világhéget követően a vonatkozó nemzetközi szerződések – mint ahogyan azt később látni fogjuk – hatályukat veszítették. Speciális kétoldalú – a Nemzetek Szövetsége garanciájával biztosított – szerződés hozta létre 1921-ben a finnországi Åland-szigetek autonómiáját (lásd *infra*), illetve a Nagykövetek Tanácsa valamint Litvánia között megkötött „1924. évi Memel Egyezmény” az utóbbi által 1923-ban bekebelezett Memel-vidék (1924-1939) német annexióig fennálló autonómiáját. A Nemzetek Szövetsége garanciája nélküli dokumentum, a Finnország és az Orosz Szocialista Szövetségi Szovjet Köztársaság között megkötött „1920. évi Dorpati Békeszerződés” jelentette a nemzetközi jogi alapját az orosz szuverenitás alatt maradt Kelet-Karélia autonómiájának. A Szerződés 10. cikke értelmében:

„(Repola és Porajärvi községeket) az Orosz Állammal újraegyesítik és Kelet-Karélia autonóm területéhez csatolják, amely magában foglalja Arhangelszk és Olonyec kormányzóságok karéliei lakosságát és amely az önrendelkezés nemzeti jogával rendelkezik.” A Dorpati Békeszerződéshez hozzácsatoltak egy az orosz fél által egyoldalúan a kelet-karéliei autonómiára vonatkozó nyilatkozatot, amelyet érdemes e

²²⁵ Lásd az 1919. évi Saint Germain en Laye-i Békeszerződés 53. cikkét.

²²⁶ Flachbarth Ernő: Ruszinszko autonómiája a nemzetközi és a csehszlovák alkotmányjog szempontjából. Miskolci Jogászélet Könyvtára, Új sorozat, 6. szám, Miskolc. 1934. 4-5.

²²⁷ Flachbarth Ernő: I.m. 18-23.

²²⁸ Fedinec Csilla: Kárpátaljai autonómia-koncepciók 1918–1944 között.

http://www.mtaki.hu/docs/fedinec_csilla_karpataljai_autonomia_koncepcio_k_1918_1944_kisebbsgek_utatas_2001_03.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 4.), Eiler, Ferenc: A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1918-1938. In: REGIO 2009/3, 184-185.

helyütt szó szerint is idézni. Ennek értelmében Oroszország az arhangelszki és olonyeci kormányzóságok karéliai lakosságának következő jogait garantálta:

- „(1) *Az arhangelszki és olonyeci kormányzóságok karéliai lakosságát **megilleti az önrendelkezés joga.***
- (2) *Kelet-Karéliának az a része, amelyben az említett népesség lakik, belügyi érdekeit tekintve Oroszországgal szövetségi alapon egyesített **autonóm területet képez.***
- (3) *Ennek a körzetnek az ügyeit a helyi lakosság által választott képviselők intézik, és a terület szükségleteinek érdekében joguk van adók kivetésére, a helyi szükségletekre tekintettel rendeletek és előírások kibocsátására és a belső igazgatás szabályozására.*
- (4) *A helyi őshonos nyelv alkalmazandó közigazgatási, törvényhozási és közoktatási ügyekben.*
- (5) *Kelet-Karélia autonóm területnek joga van szabályozni gazdasági életét a helyi szükségletekkel és az állam általános gazdasági szervezetével összhangban.*
- (6) *Az Orosz Köztársaság katonai védelmi erőinek újraszervezésével kapcsolatban egy milíciarendszer szerveződik Kelet-Karélia autonóm területén, az állandó hadsereg felváltása és a helyi védelem nemzeti milíciája megteremtése céljából.*”²²⁹ (Kiemelés: T.N.)

Az önmagáért beszélő rendelkezések ellenére Kelet-Karélia területi autonómiája soha nem valósult meg és az 1923 és 1940 közötti Karéliai Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság valójában csak papíron létezett. Az autonómia hiányának ügye az Állandó Nemzetközi Bíróság elé került, amely 1923-ban meghozott tanácsadó véleményében amellet foglalt állást, hogy a kelet-karéliai területi autonómia nemzetközi jogon alapuló kötelezettségével kapcsolatban feltett kérdésre²³⁰ nem adhat választ, mert azzal jogvitát döntene el, amit viszont csak peres eljárásban tehetne meg, ám a Szovjetunió akkoriban még nem volt tagja a Nemzetek Szövetségének. Szovjet-Oroszország egyébként ebben az ügyben úgy érvelt, hogy a kérdéses nyilatkozatot nem tekintette az „1920. évi Dorpat-i Békeszerződés” integráns részének ugyanis azt egy már meglévő státussal – ti. Kelet-Karélia autonómiája – kapcsolatos tájékoztatásnak tartotta. A Kelet-Grönland jogállásával kapcsolatos ügyben 1933-ban hozott ítéletében az Állandó Nemzetközi

²²⁹ http://www.histdoc.net/history/dorpat1920_en.html (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 4.)

²³⁰ A Nemzetek Szövetsége Tanácsa által feltett kérdés a következőképpen hangzott: „*Keletkezettnek-e az 1920. évi Dorpat-i Békeszerződés 10. és 11. cikkei, valamint a Szerződéshez csatolt Kelet-Karélia autonómiájára vonatkozó orosz egyoldalú nyilatkozat rendelkezései olyan nemzetközi jellegű kötelezettségeket, amelyek Oroszországot olyan helyzetbe hozzák Finnországgal szemben, hogy az köteles az abban foglalt rendelkezéseket végrehajtani?*”

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

A közhiedelemmel ellentétben nem területi autonómia, hanem egy más típusú státusz, „különleges közigazgatási szervezet”, jött létre például a – Békeszerződés alapján a török–görög lakosságcsere által érintetlen²³¹ – görög kisebbség által lakott, de Törökország fennhatósága alatt maradt Imbrosz és Tenedosz szigeteken az „1923. évi Lausanne-i Békeszerződés” 14. cikke alapján,²³² de a két szigetnek ezt a jogállását Törökország egyoldalúan – és jogellenesen – egy 1927-ben elfogadott belső jogszabállyal felszámolta.²³³

Az „1919. évi Versailles-i Szerződés” 100-108. cikkeivel létrehozott Danzig Szabad Város (1920-1939) jogállása viszont a II. világháború után létrehozott Trieszti Szabad Területhez hasonlóan nemzetközi igazgatás alatt álló autonóm területnek minősült.²³⁴ A Szabad Várost 1939-ben Németország annektálta, majd 1945 után lakosságának nagy részét kitelepítették és Danzigot Lengyelországnak ítélték.

Végül nem területi elvű, hanem egyfajta kulturális autonómia biztosítására

²³¹ Az 1923. évi Lausanne-i Békeszerződés 14. cikkének (2) bekezdése szerint: „Azok a megállapodások, amelyeket Görögország és Törökország megkötött, vagy esetleg kötni fog a görög-török lakosságcsereére vonatkozóan, nem alkalmazhatók Imbrosz és Tenedosz szigeteinek lakóira.”

²³² Az 1923. évi Lausanne-i Békeszerződés 14. cikkének (1) bekezdése szerint: „A török szuverenitás alatt maradó Imbrosz és Tenedosz szigetei helyi elemekből álló és a helyi igazgatás, valamint a nem-muszlim lakosság érdekében a személyek és a tulajdon védelméhez szükséges minden garanciával ellátott különleges közigazgatási szervezetet élveznek.”

²³³ Lásd ezzel kapcsolatban az Európa Tanácsnak Andreas Gross által jegyzett és ebben a tárgyban készült jelentését: „Doc. 11629 6 June 2008 Gökçeada (Imbros) and Bozcaada (Tenedos): preserving the bicultural character of the two Turkish islands as a model for co-operation between Turkey and Greece in the interest of the people concerned Report Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Mr. Andreas GROSS, Switzerland, Socialist Group.” 12. pont <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11629.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 4.)

²³⁴ Hannum, Hurst: (1990) I.m. 375-379.

teremtett lehetőséget a Romániával 1919-ben kötött kisebbségi szerződés 11. cikke a székelyek és a szászok,²³⁵ valamint az Albániával kötött kisebbségi szerződés a görögök vonatkozásában. A felsorolt megoldások – Åland kivételével – a II. világháború után különféle okok miatt vagy oka fogyottá váltak, vagy pedig egyszerűen hatályukat veszítették, ezekről az indokokról Åland kapcsán részletesebben is szöveg majd (lásd *infra*).

1945 után a nemzetközi jog még a korábnál is visszafogottabban viszonyult az esetleges autonóm entitások létesítésével kapcsolatban. Mindössze néhány esetben hoztak létre különleges jogosítványokkal felruházott területeket, amelyek közül a nemzetközi jog segítségével létesített autonóm entitások közül meg kell említeni az ENSZ Biztonsági Tanácsának 16. (1947) számú határozata alapján az Olaszországgal kötött „1947. évi Párizsi Békeszerződés” 21. és 22. cikkeivel létrehozott és ENSZ BT igazgatása alá helyezett – a megszállási övezetek szerinti két, „A” és „B” zónára osztott – Trieszti Szabad Területet, amelynek státútumát a Békeszerződés VI. melléklete, más kapcsolódó szabályokat pedig a VII-X. mellékletek tartalmazták. A Trieszti Szabad Terület sajátos képződménynek mondható és egyfajta nemzetközi igazgatás alatt álló autonóm területnek volt tekinthető. Mivel a Biztonsági Tanács tagjai a trieszti kormányzó személyéről nem tudtak megállapodni és a kapcsolódó olasz-jugoszláv tárgyalások is zátonyra futottak, a Szövetséges Katonai Kormány az „A” zóna igazgatásáról 1953-ban lemondott Olaszország javára, ám ezt követően zavargások törtek ki a térségben, ami végső soron elősegítette a „trieszti kérdés” végleges rendezését.²³⁶ Ennek következtében az „1954. évi londoni egyetértési memorandummal” – némi területi korrekcióval – az „A” zónát Olaszországhoz, a „B” zónát pedig Jugoszláviához csatolták.²³⁷ A terület felosztását a Jugoszlávia és Olaszország között megkötött „1975. évi osimoi szerződés” rendezte megnyugtatóan.

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

²³⁵ A román kisebbségi szerződés 11. cikke alapján: „*Románia hozzájárul ahhoz, hogy az erdélyi székely és szász közületeknek a román állam ellenőrzése mellett vallási és tanügyi kérdésekben helyi önkormányzatot engedélyezzen.*”

²³⁶ Hannum, Hurst: (1990) I.m. 401-402.

²³⁷ Hannum, Hurst: (1990) Uo.

rendezéséig a megszálló országok igazgatására bízták.²³⁸ 1949-ben a britek javaslatot tettek Eritrea, Szudán és Etiópia közötti felosztására, ám ezt az ötletet az ENSZ nem támogatta, ehelyett egy bizottságot küldtek a helyszínre annak érdekében, hogy a kérdés eldöntéséhez szükséges információkat gyűjtse össze és javasoljon megoldást a szervezetnek.²³⁹ A bizottság határozatlansága és megosztottsága miatt az ENSZ Közgyűlése 390. (V) számú határozatában végül azt javasolta, hogy „*Eritrea szövetségben Etiópiával autonóm egységet alkosson az Etióp Korona szuverenitása alatt.*”²⁴⁰ (Kiemelés: T.N.) A határozat szövegének érdemi pontjait szövetségi törvénybe foglalták, amely az új etióp alkotmány részévé vált.²⁴¹ A közgyűlési határozat alapján az eritreai kormányzat a belügyeket illetően törvényhozó, végrehajtó, és igazságszolgáltatási hatalommal lett felruházva, míg egyéb kérdésekben a „szövetségi szerveknek” volt joghatósága.²⁴² Két éves átmeneti időszakot követően az eritreai autonóm terület 1952-ben kezdte meg működését, azonban a szövetségi hatóságok mind gyakrabban negligálták az eritreai hatásköröket és emiatt 1961. szeptember 1-jén az időközben földalatti mozgalommá váló eritreai ellenzék fegyveres szabadságharcot robbantott ki Addisz-Abeba ellen, amivel kezdetét vette a három évtizeden keresztül zajló eritreai függetlenségi háború.²⁴³ Hailé Szelasszié császár 1962-ben semmissé nyilvánította az inkább már csak papíron létező eritreai autonómiát és Eritreát etióp tartománnyá fokozta le megszüntetve ezzel Etiópia szövetségi jellegét.²⁴⁴ Az eritreai háború okait és az autonómia kudarcát azonban nemcsak a meglehetősen ellenséges etióp hozzáállásban, hanem inkább abban kell keresünk, hogy az érintett lakosság maga is valójában kényszerként élte meg az autonómiát, lévén valódi céljuk már a kezdetektől a terület teljes függetlenségének kivívása volt, vagyis az ENSZ kiküldött bizottsága és a Közgyűlés rosszul mérte fel az eritreaiak önrendelkezésre vonatkozó igényét.²⁴⁵ Eritrea külső önrendelkezése végül a sikerrel megvívott háborút követően tartott ENSZ által felügyelt népszavazás után 1993-ban valósulhatott meg.²⁴⁶

²³⁸ Hannum, Hurst: (1990) I.m. 337.

²³⁹ Gayim, Eyassu: The Autonomy of Eritrea (1952-1962): Learning from the Failed Experience. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 401.

²⁴⁰ Lásd a 390. (V) számú ENSZ Közgyűlési határozat A/1. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/88/IMG/NR005988.pdf?OpenElement> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁴¹ Gayim, Eyassu I.m.: 402.

²⁴² Lásd a 390. (V) számú ENSZ Közgyűlési határozat A/2-4. pontjait. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/88/IMG/NR005988.pdf?OpenElement> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁴³ Gayim, Eyassu I.m.: 403-404.

²⁴⁴ Uo.

²⁴⁵ Gayim, Eyassu I.m.: 413.

²⁴⁶ Gayim, Eyassu I.m.: 404.

Végül ahogyan a Nemzetközi Bíróság a „Koszovó tanácsadó véleményben” is megállapította, tulajdonképpen Koszovó 1999 és 2007 közötti nemzetközi igazgatás alatti státuszát is a nemzetközi jog alapozta meg, mégpedig elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244/1999. számú határozata, valamint az annak alapján elfogadott „az alkotmányos keretről szóló 2001/9. számú UNMIK rendelet”.²⁴⁷

A továbbiakban kizárólag a ma is működő olyan autonóm entitásokat veszem szemügyre, amelyek esetében az autonóm jogállásnak nemzetközi jogi alapjai vannak. Az autonóm státuszt létesítő jogforrást illetően jelenleg három csoport létezik ebben a tekintetben. Egyfelől ismerünk olyan megoldást, amelynek esetében lényegében a nemzetközi szokásjog jelenti az érintett terület speciális státuszának alapját. Ilyennek tekinthető a Görögországhoz tartozó Athosz-félsziget, amely felett a Balkán Háborúkat és az I. világháborút lezáró szerződések ismerték el a görög szuverenitást, mégpedig úgy, hogy a félsziget több, mint ezeréves önkormányzatát változatlanul hagyták.²⁴⁸ Ezenkívül vannak olyan esetek, amelyeknél államok által kötött kétoldalú nemzetközi szerződések jelentik a különleges jogállás forrását, így a Finnországhoz tartozó Åland, az olasz szuverenitás alatt álló Dél-Tirol, valamint az Egyesült Királyság fennhatósága alatt működő Észak-Írország esetében. Továbbá léteznek olyan megoldások, amelyeknél egy állam és egy másik entitás között kötött nemzetközi szerződés minősíthető az autonóm státus nemzetközi jogi alapjának. Ilyennek tekintem az azóta már függetlenné vált, korábban Szudánhoz tartozó Dél-Szudán esetét, ahol a második szudáni polgárháborúnak véget vető és Szudán, valamint a Szudáni Népi Felszabadítási Mozgalom között megkötött 2005. évi Átfogó Békemegállapodás minősült az autonóm státusz jogalapjának. Nem nemzetközi szerződés, hanem politikai dokumentum ellenben a 2001-ben Pápua Új-Guinea kormánya és a „Bougainville népet képviselő vezetők” között kötött Békemegállapodás, amelynek ténye egyértelműen kiderül a szövegből.²⁴⁹ Úgyszintén nem minősül nemzetközi szerződésnek a Franciaországhoz tartozó Új-Kaledónia státuszát meghatározó „1998. évi Nouema-i Egyezés”, azonban a területnek joga van az autonómiához és a teljes függetlenséghez is a népek önrendelkezéshez való joga alapján, mivel önkormányzattal nem rendelkező területnek minősül.²⁵⁰ Végül előfordulhat az, hogy az autonóm státust az önrendelkezési jog gyakorlása során (lásd *supra*) nyeri el egy régió, amikor szabad akaratából társul egy adott államhoz. Ebben az esetben az ilyen alkalmakkor megkötött társulási szerződés minősíthető az autonóm

²⁴⁷ Lásd a tanácsadó vélemény 85. és 88. pontjait.

²⁴⁸ <http://www.macedonian-heritage.gr/Athos/General/LegalStatus.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁴⁹ Lásd a Bougainville Békemegállapodás A/1. pontját.

²⁵⁰ <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust3.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

jogállás jogi alapjának. Ilyen módon alakult ki több csendes-óceáni sziget státusa is. A következő oldalakon csak azoknak az autonóm entitásoknak a nemzetközi jogi gyökereit vizsgálom meg, amelyek megfelelnek az értekezésemben alkalmazott kisebbségi területi autonómia fogalmi elemeinek. Ilyennek két régió minősül, nevezetesen az Åland-szigetek és Dél-Tirol.

III.4.1 Az Åland-szigetek státusza a nemzetközi jogban

A svéd kultúrkörhöz tartozó Åland-szigetcsoport az 1808-1809-es, a Svéd Királyság és az Orosz Birodalom között vívott ún. finn háborút lezáró 1809. évi Fredrikshamni Békeszerződés rendelkezései következtében került – a mai Finnország területével együtt – Oroszországhoz. A finn nemzeti identitás fejlődése szempontjából kulcsfontosságú volt a „szentpétervári évszázad”, ugyanis a korábban semmilyen önkormányzatisággal nem rendelkező finneknek a cár lehetőséget biztosított arra, hogy ügyeik egy jelentős részét saját maguk intézzék, létrehozva az autonóm Finn Nagyhercegséget.²⁵¹ Utóbbi intézkedés hatására a finn államiság megteremtéséig vezető hosszú évtizedek során a korábban domináns svéd nyelv szerepét fokozatosan az orosz és a finn, végül szinte kizárólag a finn nyelv vette át az egykori Kelet-Svédországban.²⁵² A vázolt folyamat a svéd nemzeti gondolat revitalizációjával is járt, amelyről ideiglenesen a krími háború eseményei terelték el a figyelmet. Az „észak Gibraltárjaként” is emlegetett Åland-szigetek hadászati potenciálja miatt, 1855-ben brit-francia egyesített hajóhad támadta meg a „Szigeteket”, és többórás ostromot követően a régiót védő orosz egységek végül kapitulálni voltak kénytelenek. A történészek által „ålandi-háborúként” is illetett rövid közjáték hatására 1856-ban nemzetközi szinten is foglalkoztak Ålanddal.²⁵³ Közelebbről, a krími háborút lezáró párizsi békeszerződéshez a nagyhatalmak egy jegyzőkönyvet csatoltak, amelyben az érdekeltek megállapodtak a terület demilitarizációjáról,²⁵⁴ és kötelezettséget vállaltak, hogy mindennemű fegyveres tevékenységtől tartózkodnak Åland területén. Hat évtizednyi viszonylagos békét követően 1917. december 6-án, a pétervári események hatására Helsinkiben kikiáltották a Finn Köztársaságot, majd az 1918-as véres polgárháború után az Åland-szigetek

²⁵¹ Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az ålandi területi autonómia. In.: Jura 2005. évi 2. szám, 180-183.

²⁵² Uo.

²⁵³ Uo.

²⁵⁴ Jóllehet Åland demilitarizációját a svédek régóta követelték a cári udvartól, a „Szigetek” különleges státusát a Brit Birodalom harcolta ki. Az angol korona szerint ugyanis Åland potenciális veszélyt jelentett fűrészáru importjára. Lásd: Scarpulla, Claudio: The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland. Höskola på Åland, Mariehamn, 2002. 7.

kérdése a skandináv politikai élet napirendjére került. Miután az álandiak döntő többsége²⁵⁵ – némi stockholmi ráhatással²⁵⁶ és még a független Finnország kikiáltását megelőzően – a Svédországhoz való csatlakozás mellett döntött,²⁵⁷ a helyzet hamar kiéleződött a térségben. Mind az ifjú Finnország, mind pedig a svéd korona magáénak követelte a területet, utóbbi még egy esetleges hadüzenettel is fenyegetőzött, sőt csapatai ideiglenesen partra is szálltak a „Szigeteken”.²⁵⁸ Ezt követően a két érdekelt állam közötti viszony annyira feszültté vált, hogy levegőben lógott egy finn-svéd háború kitörésének lehetősége. Ekkor az ügy – az angol képviselő javaslatára – a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya 11. cikke alapján a szervezet Tanácsa elé került. A Nemzetek Szövetsége háromtagú eseti jogi bizottságot hívott életre. A testületnek az alábbi két kérdésre kellett válaszolnia:

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

Az ad hoc grémium az előbbi kérdést nemlegesen, míg az utóbbit igenlően válaszolta meg. A bizottság jelentésére alapozva a Nemzetek Szövetsége Tanácsa megállapította a kérdés rendezésére vonatkozó hatáskörét. Egy újabb bizottság felállítását követően a Tanács 1921. június 24-i döntésében kimondta, hogy az Åland-szigetek Finnország részét képezik.²⁵⁹ Azonban – fogalmazott a dokumentum – a Finnország és Svédország közötti jószomszédi viszony és a sziget lakosainak elégedettsége és prosperitása végett Finnország köteles intézkedéseket tenni az álandiak védelme és a „Szigetek” semlegessége, valamint demilitarizációja érdekében. Ezeket a garanciákat – a svéd nyelv megőrzése az iskolákban, a földtulajdon álandi kézben tartása, a betelepülők politikai jogainak biztosítása és egy olyan kormányzó kinevezése,

²⁵⁵ Több mint 96 százaléka. Lásd: Gardberg, Anders: Åland Islands. A Strategic Survey. National Defence College, Helsinki, 1995. 8.

²⁵⁶ Svédország a szuverenitásvitában többek között azzal érvelt, hogy az álandiakat éppúgy megilleti az önrendelkezéshez való jog, mint a finneket. Lásd: Barros, James: The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations. Yale University Press, New Haven, 1968. 76.

²⁵⁷ Isaksson, Martin: Carl Björkman Ålands första lantråd. Söderström och C:o Förlags Ab, Mariehamn, 1988. 154-165.

²⁵⁸ Bár Svédország arra hivatkozott, hogy álandi népi társról szerzett tudomást a polgárháború kapcsán. Tény, hogy miután a svéd hadiflotta megjelent a térségben, mind a vörös, mind pedig a fehér egységek elhagyták Ålandot. Ez azt eredményezte, hogy a „fehérek” vezére, Mannerheim tábornok Berlinhez fordult, német beavatkozást sürgetve. Egy német katonai egység nem sokkal később partra is szállt Mariehamnban, ami végül a svéd csapatok távozásához vezetett. Fontos megjegyezni, hogy a második világháború alatt Berlin felajánlotta a Svéd Királyságnak Ålandot, amennyiben belép a háborúba Németország oldalán. Svédország azonban nem mert megkockáztatni egy Szovjetunió elleni hadba lépést. Gardberg I.m.: 9.

²⁵⁹ Kovács Péter: Az Åland-szigetek autonómiája. In: Bárdi Nándor – Dippold Péter (szerk.): Az Åland-szigetek önkormányzata. Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1994. 9-10.

aki iránt bizalommal vannak a térség lakói – a területi állam az ålandi autonómiáról szóló törvénybe kell, hogy beépítse – szolt a döntés. A felsorolt biztosítékok végrehajtását a Nemzetek Szövetsége Tanácsa felügyelte. Végezetül a határozat leszögezte, hogy szükség van egy átfogó, és az 1856. évi párizsi szerződés demilitarizációra vonatkozó jegyzőkönyvét felváltó nemzetközi szerződés megalkotására abból a célból, hogy Åland soha ne lehessen kiindulópontja fegyveres agresszióknak. Ezt a megállapodást a jelenlévő államok képviselői még aznap elfogadták és aláírták. A Tanács döntését követően a Svéd Királyság megbízottja mély megdöbbenésének és csalódottságának adott hangot mondván, a Nemzetek Szövetsége nem vette figyelembe az ålandiak állásfoglalását, valamint a „Szigetek” etnikailag homogén jellegét. Három nappal később a két érdekelt fél – Finnország és Svédország – a Nemzetek Szövetsége bábáskodása mellett kétoldalú megállapodást kötött az ålandi autonómiára vonatkozó biztosítékok ügyében. Tulajdonképpen ez a megállapodás tekinthető az ålandi autonómia nemzetközi jogi alapjának is. A szerződés rendeltetése az ålandi kultúra, a svéd nyelv²⁶⁰ és a helyi tradíciók megőrzése. Ebből a célból Finnország vállalta, hogy nem teszi kötelezővé a finn nyelv tanítását, és tudomásul veszi, hogy az oktatás nyelve a svéd. Ezenkívül a területi állam ingatlanokra vonatkozó elővásárlási jogot biztosított bármely Ålandon állandó lakóhellyel rendelkező természetes személynek, a provincia Tanácsának vagy annak a helyi közösségnek, melynek területén az ingatlan fekszik abban az esetben, ha az ingatlan vevője nem rendelkezik a „Szigeteken” állandó lakóhellyel. Ilyen esetekben a vételárat a piaci árak figyelembe vételével az első fokú bíróság határozza meg. Erre vonatkozóan a finn parlament köteles részletes jogszabályt alkotni, melyet ugyanolyan módon lehet csak módosítani és hatályon kívül helyezni, mint az autonómiáról szóló törvényt.²⁶¹ Fentiekén túl az ålandi „állampolgárság” megszerzésének feltételeként öt év helyben lakást határoz meg a szerződés és rögzíti a kormányzó megválasztásának procedúráját. A garanciák megvalósulását a Nemzetek Szövetsége kísérte figyelemmel és Finnország köteles volt a Lagting, vagyis az ålandi parlament minden a garanciákkal kapcsolatos észrevételét, panaszát a Nemzetek Szövetsége Tanácsa elé terjeszteni és a Tanács minden olyan esetben, amelynek jogi jelentősége volt, szabadon tanácskozhatott az Állandó Nemzetközi Bírósággal. A szerződést egyébként szinte szó szerint ültette át belső jogába a finn törvényhozás. Meg kell még említeni azt, hogy a kontraktus több érdekes sajátossággal is rendelkezik nemzetközi jogi szempontból. Ilyen például az, hogy nincs

²⁶⁰ Az ålandi svéd nyelvjárás közelebb áll a stockholmi régióban beszélt nyelvhez, mint a többi finnországi svéd nyelvjárás.

²⁶¹ Azaz kétharmados többséggel.

aláírva egyik fél részéről sem, és még a Nemzetek Szövetsége Főtitkáránál sem iktatták be nemzetközi szerződésként.²⁶² A második világháború közeledeével ismét felmerült – főként svéd és finn részről – a terület katonai célból való hasznosításának lehetősége. A Szovjetunió erre vonatkozó aggodalma miatt a finn-szovjet ún. téli háborút követően a két állam kormánya szerződést kötött Åland demilitarizációjára vonatkozóan, amely a korábbi nemzetközi dokumentumok megerősítése mellett egy állandó szovjet (majd később orosz) konzulátus létrehozását is előírta a „Szigeteken”.²⁶³ A képviselő feladata – a szokásos konzuli teendők mellett – az, hogy ellenőrizze a szóban forgó szerződés rendelkezéseinek végrehajtását, magyarul, hogy őrködjön Åland demilitarizációja és semlegessége fölött. A háborút követően Finnországgal aláírt békeszerződés,²⁶⁴ valamint az 1948-ban a szovjet kormány részéről átadott szóbeli jegyzék és egy 1992-ben Oroszország és Finnország által kötött szerződés is megerősítette a „Szigetek” demilitarizált zóna jellegét. Emellett a Nemzetek Szövetsége megszűnése után az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa megbízta a szervezet főtitkárát, hogy vizsgálja meg a két világháború közötti kisebbségvédelmi egyezmények hatályosságát. A főtitkári jelentés szerint *kizárólag* az ålandi kisebbségvédelmi rendszer maradt hatályban a háborút követően. Ennek két oka van a hivatkozott dokumentum szerint, éspedig, hogy a szerződés egy hadviselő (Finnország) és egy semleges állam (Svédország) között kötött, így az továbbra is alkalmazható, valamint egy szerződés nem veszti hatályát pusztán azért, mert a megállapodás egyfajta garanciáját jelentő Nemzetek Szövetsége már nem létezik.²⁶⁵ Emellett a legtöbb skandináv nemzetközi jogász egyetért abban, hogy az ålandi kisebbségvédelmi rendszer alapja már nem a szerződéses jog, hanem a nemzetközi szokásjog.²⁶⁶ Végül, ahogyan korábban már utaltam rá, Finnország Európai Unió csatlakozása egy újabb ponton fejlesztette tovább az ålandi autonómia rendszerét, amikor a finn csatlakozási szerződéshez csatolt 2. számú Jegyzőkönyv úgy módosította a Római Szerződés 299. cikkének (5) bekezdését, hogy „az Európai Közösségek alapító szerződése, valamint az EK másodlagos joganyaga csak akkor alkalmazható Ålandon, ha annak tartalma nem ellentétes az autonómia statútummal”. Magyarul: az autonómiát egy újabb (nemzetközi) garanciával bástyázták körül, mivel az ålandi autonómiáról szóló finn törvényt bizonyos esetekben az EU jogrendje fölé helyezték.

²⁶² Kovács Péter: (1994) I.m.: 11.

²⁶³ Lásd 1940. évi finn-szovjet szerződés Ålandról, 3. cikk

²⁶⁴ Lásd az 1947. évi Párizsi Békeszerződés Finnországra vonatkozó részének 5. cikkét.

²⁶⁵ Kovács Péter (1994) I.m. 12-13. valamint Szalayné Sándor Erzsébet I.m.: 150-169.

²⁶⁶ Hannikainen, Lauri: The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands. In.: Hannikainen; Lauri – Horn; Frank (eds.): Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe. Kluwer Law International, The Hague, 1997. 67.

III.4.2 Dél-Tirol státusza a nemzetközi jogban

A dél-tiroli autonómia gyökerei is az első világháborút követő rendezésekig nyúlnak vissza, bár a terület különleges nemzetközi jogi státusza csak 1945 után jött létre. Tirol mint egységes tartomány 1919-ig az Osztrák-Magyar Monarchiához, azon belül Ausztriához tartozott. Az 1919-ben az újonnan létrejött Osztrák Köztársasággal kötött Saint Germain en Laye-i Békeszerződés Tirolnak a Brenner-hágótól délre eső területét Olaszországhoz csatolta,²⁶⁷ amelynek következtében az addigi egységes régió három részre szakadt, mégpedig az Ausztriánál maradó Észak- és Kelet-Tirolra, továbbá az Olaszországhoz kerülő Dél-Tirolra. Az előbbi két területből jött létre Tirol szövetségi tagállam, amelynek észak- és kelet-tiroli része között a határmódosítás következtében megszűnt a közvetlen földrajzi kapcsolat, mivel azok közé jelenleg Salzburg szövetségi tagállam ékelődik. Tirol Olaszországhoz került részén jelentős számú német- és ladinajkú lakosság maradt, ám a két világháború között a térségben erőszakos olaszosítási kampány kezdődött.²⁶⁸ A második világháborút követő béketárgyalásokat azonban már jóval kedvezőbb pozícióból várhatták a dél-tiroliak, ugyanis Olaszországot vesztes államnak, míg a kérdésben különösen érdekelt Ausztriát a konfliktus egyfajta áldozatának tekintették a győztes hatalmak.²⁶⁹ A dél-tiroli németek önrendelkezési jogának gyakorlását vagy egy esetleges Ausztriával való újraegyesülést a szövetségesek ugyan elutasították, de végül a két érdekelt ország között a békekonferencián tárgyalások kezdődtek a terület esetleges különleges státuszáról és az egyeztetések záróakkordjaként írták alá 1946. szeptember 6-án a dél-tiroli autonómia nemzetközi jogi alapját jelentő Párizsi Megállapodást, amelyet a két felet képviselő politikusról, azaz Karl Gruber akkori osztrák külügyminiszteréről és Alcide de Gasperi olasz miniszterelnökről, informálisan „Gruber-De Gasperi Megállapodásnak” is neveznek.²⁷⁰ Ezt a kétoldalú szerződést, mint annak IV. számú mellékletét az Olaszországgal megkötött 1947. évi Párizsi Békeszerződéshez csatolták. A Békeszerződés Olaszországra vonatkozó részének 10. cikk (2) bekezdése szerint: „*A Szövetséges és Társult Hatalmak **figyelembe vették** azokat a rendelkezéseket (amelynek szövegét a IV. számú melléklet tartalmazza), amelyekben az osztrák és olasz kormányok 1946. szeptember 5-én megállapodtak.*” (Kiemelés: T.N.) A Békeszerződésben alkalmazott szóhasználat – bár talán nem a legszerencsésebb – egyértelműen meg kívánta erősíteni

²⁶⁷ Lásd az 1919. évi Saint-Germain en Laye-i Békeszerződés 27. cikkének (2) bekezdését.

²⁶⁸ Györi Szabó Róbert: I.m. 222-223.

²⁶⁹ Uo.

²⁷⁰ Hannum, Hurst (1990) I.m.: 433.

az egy évvel korábban kötött kétoldalú megállapodást, amelynek pontos tartalma a következő.

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

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

(a) anyanyelvű alap- és középfokú oktatást;

(b) a német és az olasz nyelvek kiegyenlítését a közhivatalokban és a hivatalos dokumentumokban, úgyszintén a kétnyelvű földrajzi elnevezésekben;

(c) jogot az elmúlt években olaszosított német vezetéknevek visszaállításához;

(d) jogegyenlőséget a közhivatalok betöltése tekintetében, figyelemmel a két népcsoport közötti megfelelő arány elérésére a foglalkoztatásban.

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

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

(a) a méltányosság és a megértés szellemében felülvizsgálja 1939-es Hitler-Mussolini megállapodásokból eredő állampolgársági opciók kérdését;

(b) megállapodásra jut bizonyos végzettségek és egyetemi diplomák érvényességének kölcsönös elismerése tárgyában;

(c) egyezséget fogalmaz meg a szabad személy- és áruforgalom érdekében Észak- és Kelet-Tirol között mind vasúton, mind pedig a lehető legteljesebb mértékben közúton;

(d) az Ausztria és Olaszország közti növekvő határforgalom és bizonyos mennyiségű jellegzetes termékek és áruk cseréje elősegítése céljából külön-megállapodásokat fogad el.

A biztató kezdeti lépéseket követően Olaszország több esetben is megsértette a Párizsi Megállapodást, az első autonómia-statútum kidolgozásakor például nem egyeztetett a dél-tiroli németek képviselőivel. Emiatt az érintett német politikai- és társadalmi

szervezeteken nagyon hamar elégedetlenség lett úrrá és politikai segítséget kértek Ausztriától.²⁷¹ Miután az Osztrák Köztársaság az 1955. évi ún. Államszerződéssel visszanyerte szuverenitását és nemzetközi cselekvőképességét, nagyon hamar a dél-tiroli követelések élére állt, és a kérdést az ENSZ Közgyűlése elé terjesztette, amely két határozatában is foglalkozott a helyzettel. Ezek közül az 1497. (XV) számú határozatában megállapította, hogy a vita a Gruber-De Gasperi Megállapodás végrehajtását illetően merült fel, és ezzel kapcsolatban sürgette a két felet, hogy folytassanak tárgyalásokat az ügy rendezése érdekében, továbbá javasolta, hogy amennyiben ésszerű határidőn belül nem találnának megnyugtató megoldást a vitás helyzetre, úgy az ENSZ Alapokmánya alapján bármelyik fél, bármilyen békés vitarendezési eszközt felhasználhat, ideértve a Nemzetközi Bíróság előtti peres eljárás lehetőségét is. Ausztriának ezzel a lépésével sikerült a nemzetközi közösség figyelmét ráirányítani a dél-tiroli németajkúak problémájára, amelynek (is) köszönhetően – igaz kezdetben vontatottan haladó – tárgyalások kezdődtek a két ország között a rendezés érdekében. Az ENSZ Közgyűlésének a tárgyban soron következő – és mindezidáig utolsó – 1661. (XVI) számú határozata konstataálta a közvetlen tárgyalások tényét, ugyanakkor azt is megállapította, hogy a vitát nem sikerült megoldani. Ezzel párhuzamosan erőszakhullám söpört végig Dél-Tirol településein, a Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság nevű terrorszervezet, illetve más csoportok emlékműveket, vasútvonalakat, rendőrőrsöket és más szimbolikus helyeket rongáltak meg, vagy robbantottak fel. Mindezek hatására a nemzetközi közösség és a nemzetközi közvélemény Olaszországra nehezedő nyomása olyan mértékűvé vált, ami elkerülhetetlenné tette a valódi megoldások keresését. Az 1960-as évek a tárgyalások jegyében teltek, míg végül 1969-ben a két ország egy ún. csomagtervet fogadott el, amelynek alapján sor került a második autonómia-statútum kidolgozására, majd 1972-ben hatályba léptetésére.²⁷² Utóbbi 2001-ben átdolgozták, de a dél-tiroliak egyik legfontosabb követelésének teljesítésére, a Trentino-Alto Adige régióhoz tartozó Dél-Tirol autonóm tartománynak az 1946. évi Párizsi Megállapodáson alapuló autonóm régióvá szervezésére mindezidáig nem került sor.

²⁷¹ Györi Szabó Róbert I.m.: 225.

²⁷² Györi Szabó Róbert I.m.: 226-227.

III.5 A kisebbségi területi autonómia a nemzetközi soft law-ban

III.5.1 A kisebbségi területi autonómia az ENSZ soft law dokumentumaiban

A nemzetközi jog vonatkozó szabályai ismertetését követően meg kell vizsgálni azokat az értekezés szempontjából relevanciával rendelkező dokumentumokat, amelyek ugyan nem teremtenek egyértelműen nemzetközi kötelezettséget, de sok esetben a nemzetközi jog normái megalkotásához nagyon hasonló módon jönnek létre. Ebben az esetben is alkalmazni fogom a fentebb követett felosztást, vagyis elsőként az egyetemes igényű, majd a különféle regionális, szubregionális együttműködések keretein belül kidolgozott dokumentumokat veszem sorra. Amint arra korábban már utaltam, az ENSZ keretein belül az 1950-es évektől kezdődően külön kezdtek el foglalkozni az ún. őslakos és törzsi népekkel, akikre a dolog természetéből kifolyólag a kisebbségvédelmi szabályok is alkalmazhatók, esetükben arról van szó, hogy sajátosságaikra figyelemmel egy *lex specialis* kialakulása figyelhető meg a nemzetközi jogban. A következőkben megvizsgálom az Egyesült Nemzetek által a nemzetközi kisebbségi jog terepén kidolgozott jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokat, majd górcső alá veszem a hasonló jelleggel bíró, de kizárólag az őslakos népekre vonatkozó *soft law* okmányokat is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke inspirálta a kisebbségi jogok ENSZ-katalógusának szánt az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben a 47/135. számú határozattal elfogadott „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatot”. Ez a közvetlen nemzetközi jogi kötelezettségeket nem keletkeztető dokumentum a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerbe illeszkedő módon a kisebbségi jogokat az emberi jogok részeként értelmezi, és – részben emiatt – individuális természetű jogokként fogja fel. A Nyilatkozat 3. cikk (1) bekezdése szerint azonban: „*a kisebbséghez tartozó személyek jogait, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg valamint csoportjuk más tagjaival közösségben, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.*” (Kiemelés: T.N.) Természetesen a kiemelt fordulatot nem lehet úgy értékelni, hogy azzal a Nyilatkozat elismerte volna a kisebbségek közösségi jogait, de kétségkívül tett egy bizonytalan, Várady Tibor szerint óvatos lépést ebbe az irányba.²⁷³ Patrick Thornberry szerint a Közgyűlési határozat kollektív dimenziójának

²⁷³ Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem problémája – a jugoszláv eset. In: REGIO 1992. 3. évfolyam 3. szám. 38.

továbbfejlesztése történt meg az idézett cikkben,²⁷⁴ Yash Ghai véleménye pedig az, hogy az Egyezségokmányhoz képest a Nyilatkozat valamivel szélesebb személyi hatállyal ismerte el az önrendelkezéshez való jogot.²⁷⁵ A külső önrendelkezéshez való jog nem békés eszközökkel történő gyakorlását a dokumentum egyértelműen nem ismerte el, a Nyilatkozat erre vonatkozó 8. cikkének (4) bekezdése nem igényel bővebb fejtegetéseket: „(E Nyilatkozatban) semmi sem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármilyen tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleértve az államok (...) területi sértetlenségét (...).” Ehhez kapcsolható a Nyilatkozat 2. cikkének (3) bekezdése, amely a kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozik. Ennek alapján: „a kisebbségekhez tartozó **személyeknek** joguk van – **a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon** – hatékonyan részt venni a nemzeti és – **megfelelő esetben** – **a regionális szintű döntésekben**, amelyek arra a kisebbségekre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.” A kérdés az, hogy vajon az idézett rendelkezés, kiegészítve a szintén hivatkozott 3. cikk (1) bekezdésével, értelmezhető-e akképpen, hogy a Nyilatkozat a területi autonómiához való jogot is magában foglaló belső önrendelkezéshez való jogot kívánta e helyütt elismerni? A válasz éppúgy lehet igenlő, mint ahogyan nemleges is, mégpedig a következő megfontolások miatt. A citált rendelkezés *expressis verbis* nem beszél területi autonómiáról, pláne nem ahhoz való jogosultságról. Azonban az érintett állam vagy államok – amennyiben nincs az adott esetben ezzel kapcsolatos nemzetközi jogi *lex specialis*, mint Åland vagy Dél-Tirol esetében – szabadon dönthetnek úgy, hogy biztosítják az arra való jogot vagy sem. Vagyis erre vonatkozó különleges szabályok hiányában a területi autonómiához való jog lényegében egy felfüggesztő feltételtől, az adott állam kedvező döntésétől függ. Az ENSZ Kisebbségi Jogi Munkacsoportjának egykori elnöke, Asbjørn Eide a szervezet megbízásából kommentárt készített az 1992. évi közgyűlési Nyilatkozathoz. Ebben a területi autonómiával kapcsolatban megállapította, hogy: „Azok, akik az állam területének egy részén **kompakt módon élnek együtt (...)** meghatározott körülmények esetén **bizonyos fajta autonómia címzettjei lehetnek**.”²⁷⁶ Továbbá: „[N]oha ez a Nyilatkozat nem biztosítja az önrendelkezéshez

²⁷⁴ Thornberry, Patrick: The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update. In: Phillips, Alan – Rosas, Allan (eds.): Universal Minority Rights. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group International, Turku/Åbo and London, 1995. 46.

²⁷⁵ Ghai, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): The second Åland Islands question. Autonomy or independence? Julius Sundbloms Minnesstiftelse, Mariehamn, 2002. 33.

²⁷⁶ Lásd a Kommentár 10. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (Utolsó letöltés

való kollektív jogokat, az államnak a kisebbségek identitásának védelmére, valamint hatékony részvételük biztosítására vonatkozó kötelezettségei **néhány esetben a legjobban vallási, nyelvi avagy szélesebb kulturális ügyekre vonatkozó autonómia megoldásokkal teljesíthető.**²⁷⁷ Ehhez kapcsolódóan Eide megjegyzi, hogy „Sok országban tapasztalható erre vonatkozóan jó gyakorlat. Az autonómia lehet **területi, kulturális és helyi, és lehet kiterjedtebb vagy kevésbé kiterjedt.** Az ilyen autonómiát létrehozhatják és irányíthatják olyan társadalmi szervezetek, amelyeket a kisebbségekhez tartozó személyek hoztak létre a 2. cikk (4) bekezdésével összhangban. Azonban a Nyilatkozat nem támaszt az államok számára ilyen autonómiák létrehozására vonatkozó követelményt.(...)”²⁷⁸ (Kiemelések: T.N.) Vagyis Eide szerint sincs szó a Nyilatkozat alapján területi autonómiához való jogról és az államokat ezzel kapcsolatban terhelő kötelezettségről. Mindenesetre annyi megállapítható, hogy a nemzetközi kisebbségi jog elfogadja, hogy bizonyos államokban működnek és működhetnek kisebbségi autonómiával felruházott területi entitások, és az azzal kapcsolatos jogok – egyebek mellett – a kisebbségek hatékony közéleti részvételével vannak összefüggésben, de a nemzetközi jog nem támaszt olyan kötelezettséget, amelynek értelmében területi autonómiára vonatkozó igény esetén az érintett állam köteles volna ilyen mechanizmust intézményesíteni.

Az Emberi Jogok Bizottsága jogutódjaként működő Emberi Jogi Tanácsot az ENSZ Közgyűlése hozta létre 2006-ban 60/251. számú határozatával. Az Emberi Jogi Tanács már a következő évben felállította a Kisebbségügyi Fórumot, amelynek feladata, hogy a kisebbségeket érintő ügyekkel kapcsolatban elősegítse a párbeszéd és az együttműködés kialakítását, és tematikus, továbbá szakértői segítséget nyújtson az ENSZ kisebbségügyi független szakértőjének. Ezenkívül a Fórum azonosítja és elemzi „a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat” továbbfejlesztéséhez szükséges legjobb gyakorlatokat, kihívásokat, lehetőségeket és kezdeményezéseket.²⁷⁹ Az évente egyszer ülésező Kisebbségügyi Fórum munkájában nemcsak államok, hanem az ENSZ bármilyen szervei, szakosított intézményei, az emberi jogok területén tevékenykedő regionális nemzetközi szervezetek és együttműködések, nemzeti emberi jogi intézmények, az ECOSOC-kal konzultatív

időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁷⁷ Lásd a Kommentár 20. pontját. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (Utolsó letöltés

időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁷⁸ Uo.

²⁷⁹ Lásd az Emberi Jogi Tanácsnak a Kisebbségügyi Fórum létrehozásáról szóló 6/15. számú határozatának 1. pontját.

státuszi viszonyban lévő NGO-k, valamint kisebbségügyi szakértők is részt vehetnek. Az ülészakok végén a Kisebbségügyi Fórum tematikus ajánlásokat fogad el, amelyeket az Emberi Jogi Tanácsnak címez további megfontolásra. A Fórum 2009-ben tartott 2. ülészakán foglalkozott a kisebbségek hatékony politikai részvételének ügyével. Az ennek során elfogadott és az Emberi Jogi Tanács elé terjesztett ajánlások csak meglehetősen óvatosan foglalkoznak a területi autonómia ügyével, a magyar delegációnak az autonómia kérdése hangsúlyosabb szerepeltetésére vonatkozó javaslatait a plénum végül nem fogadta el.²⁸⁰ Az elfogadott ajánlások bevezető részének 9. pontja szerint „*A kisebbségek hatékony politikai részvételhez való jogának érvényre juttatása a politikai életben való teljes kisebbségi részvétel hatékony megvalósításának alapját képezi. Ez úgyszintén szükséges feltétele a kisebbségekhez tartozó személyek más alapvető emberi jogai élvezetének biztosításához. A hatékony részvétel (...) sok különféle eszköz segítségével biztosítható (...) ahol helyénvaló, még a területi vagy személyi autonómia típusait is magában foglalhatja.*” (Kiemelés: T.N.) Az ENSZ akkori független kisebbségügyi szakértője – aki a vonatkozó határozat értelmében felelős a Kisebbségügyi Fórum éves üléseinek előkészítéséért – a Fórum 2. ülésére készített háttérdokumentumában jóval részletesebben foglalkozott a területi autonómia ügyével a kisebbségek hatékony politikai részvétele kapcsán.²⁸¹ Gay McDougall szerint: „A közösségi részvétel tág fogalmat jelent. Magában foglalja a közügyek bonyolításában való részvétel jogát, a választó- és a választhatóság és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát. Továbbá azzal együtt jár a kormányzati testületekben, a bírósági szervezetben és a büntető igazságszolgáltatás rendszerének más szerveiben, a kormányzat decentralizált és helyi típusaiban, a konzultációs mechanizmusokban, és úgyszintén a kulturális és területi autonómia megoldásokon keresztül történő részvétel.”²⁸² Ezenkívül a háttérdokumentumnak a hatékony politikai részvétel létező mechanizmusait és típusait taglaló fejezetben McDougall kifejtette a területi autonómia lényegét is: „*A hatékony részvétel kisebbségi joga fejleszthető önkormányzati formák segítségével. Ez sok esetben a csoportautonómia bizonyos szintjével jár együtt (...) A korlátozott területi autonómia a kisebbségek számára egy a kisebbségek által sűrűn lakott meghatározott régióon belül lehetővé teszi a részvételi jogok széles skálájának*

²⁸⁰ A magyar delegáció, melynek a szerző is tagja volt – többek között – azt szerette volna elérni, hogy a területi autonómiáról való közbeszédet ne korlátozhassák az államok, valamint hogy olyan módszerként szerepeljen az ajánlások között, amelynek segítségével sikeresen kezelhetők a csoportközi konfliktusok. A módosító javaslatokat a Fórum Titkárságán iktatták ugyan, ám a plenáris ülésen nem került sor szavazásra.

²⁸¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/A-HRC-FMI-2009-3.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁸² Lásd a Háttérdokumentum 5. pontját.

gyakorlását. Mivel a területi elven alapul, a területi autonómia előnye, hogy a problémák megoldását anélkül teszi lehetővé, hogy azzal szükségszerűen elkülönítse egymástól a társadalmi osztályokat. Valójában a területi autonómiát arra használják, hogy rendezzék a nyelvi és kulturális kisebbségek követeléseit. A területi autonómia lehetővé teheti a kisebbségek igazságos képviselését a regionális törvényhozásokban és a végrehajtásban. Az ilyen megoldások a kisebbségi nyelvek védelmét, azok közéletben való használatát, valamint a kisebbségi kultúrák megőrzését és az azokról való oktatást, vagyis a nyelvi és kulturális jogokra vonatkozó követelések rendezését kell hogy szolgálják. A központi kormányzattal való kapcsolat erősíthető a központban való regionális képviseléttel. Sikeres példák állnak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a területi autonómia hogyan hatástalanított feszültségeket, erősítve egyúttal a befogadás érzetét és megteremtve az alapot a kisebbségi közösségek megőrzéséhez. Azonban az autonómia-megoldások, amennyiben azokat nem alaposan dolgozzák ki, az állam további töredezéséhez vezethetnek. Ezenfelül intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek” jogai biztosítva legyenek, hatalommegosztás, kulturális autonómia és a helyi hatóságokhoz való hatáskörleosztás segítségével.”²⁸³(Kiemelés: T.N.) McDougall meglehetősen óvatosan közelít a területi autonómia kérdéséhez, amelyet a háttérdokumentumában alkalmazott feltételes mód, valamint néhány kifejezés (ú.m. „korlátozott”, „állam területének fragmentációja” stb.) is bizonyít. Mindenesetre jól látható, hogy az ENSZ rendszerén belül sem kezelik már „ördögtől való dologként” a területi autonómia ügyét, és azt a kisebbségek hatékony közéleti/politikai részvételhez való joga egyik lehetséges gyakorlati érvényesítési eszközöként tartják számon. A Kisebbségügyi Fórum ajánlásait már a vita hevében több bíráló is érte. Az egyik felkért hozzászóló, Hurst Hannum például megjegyezte, hogy „(az ajánlások) sajnos csak alig tartalmazznak mást, mint közhelyeket, amelyek bizonyára hasznosak, de mégiscsak klisék. Remélem, hogy a Fórum képes lesz tematikus útmutatóval szolgálni az államok számára ezzel a fontos kérdéssel kapcsolatosan ahelyett, hogy a legjobb gyakorlatokat ismételné, amelyeket amúgy már jól ismerünk még akkor is, ha csak ritkán követik azokat.”²⁸⁴

Korábban már utaltam rá, hogy a nemzetközi jogban külön szabályok is léteznek az ún. őslakos és törzsi népekre. Több évtizedes munka eredményeképpen²⁸⁵ az ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el „az őslakos népek jogairól szóló 61/295. számú

²⁸³ Lásd a Háttérdokumentum 58. pontját.

²⁸⁴ Summary of Remarks by Hurst Hannum Human Rights Council Forum on Minority Issues 12. November 2009. 3. pont (Kézirat)

²⁸⁵ <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FAQsindigenousdeclaration.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

Nyilatkozatot, amelynek 4. cikke *expressis verbis* jogot biztosít az autonómiához. Ennek értelmében: „Az őslakos népeknek **önrendelkezési joguk gyakorlása során joguk van bel- és helyi ügyeikhez kapcsolódó esetekben az autonómiához vagy önkormányzathoz, továbbá az autonóm funkciók finanszírozását szolgáló megoldásokhoz és eszközökhöz.**” (Kiemelés: T.N.) Természetesen mivel az ENSZ Közgyűlésének határozatai nem értékelhetők jogszabályként, itt nem arról van szó, hogy a nemzetközi jog elismerte volna az őslakos népek autonómiához való jogát. Ráadásul sok egyébként érintett állam kifejezetten ellene szavazott a deklarációnak, ami abban az esetben is, ha a nyilatkozat szokásjogi jellege mellett kardoskodóknak volna igazuk, *persistent objectori* álláspontot jelentene. Tény azonban, hogy az őslakos népek közel kerültek az autonómiához való jog elismeréséhez, amelynek fő okát Körtvélyesi Zsolt abban látja, hogy követeléseik kevésbé kapcsolódnak össze az államok területi integritásának veszélyeztetésével a döntéshozók képzetében, mint a „hagyományos” értelemben vett kisebbségek hasonló törekvései.²⁸⁶

III.5.2 A kisebbségi területi autonómia a regionális nemzetközi rezsimék soft law jellegű dokumentumaiban – az Európa Tanács

A különféle regionális nemzetközi együttműködésük közül az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság értékeinek képviselőire és elősegítésére hivatott Európa Tanács egyértelműen élen jár a területi autonómiával kapcsolatos politikai természetű dokumentumok, szakértői anyagok kidolgozásában. Az erre vonatkozó iránykeresés kezdetének az 1990-es évek elejét tekinthetjük, amikortól a területi autonómiával kapcsolatos – elsősorban – politikai jelentőségű határozatokat és dokumentumokat a jogi kötelező erővel rendelkező és a kisebbségek jogait védő nemzetközi szerződésekkel tulajdonképpen párhuzamosan fogadtak el az Európa Tanács szervezeti keretein belül. A kelet-közép európai rendszerváltásokkal egy időben az ET Parlamenti Közgyűlése határozatot hozott arról, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája mellett szükség van egy olyan, a kisebbségi jogokat védő általános igényű dokumentumra, amelyet vagy az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló 1950. évi Római Egyezményhez mint annak kiegészítő jegyzőkönyve csatolnának, vagy pedig önálló nemzetközi szerződésként fogadnák el.²⁸⁷ 1993-ra elkészült a kiegészítő jegyzőkönyv tervezete, amelyből azonban soha nem lett kötelező

²⁸⁶ Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai. In: Pro Minoritate, 2009/ősz. 13.

²⁸⁷ Lásd az ET Parlamenti Közgyűlése 1134. (1990) számú határozata 17. pontját.

erővel rendelkező norma, és helyette fogadták el 1995-ben a tervezethez képest jóval lágyabb húrokat pengető Kisebbségvédelmi Keretegyezményt. Az „1201. (1993) számú ajánlásnak” nevezett tervezet több az államok számára egyelőre nehezen elfogadható kötelmet keletkeztetett volna, így például határozott álláspontra helyezkedett a területi autonómiával kapcsolatban és – bizonyos megszorításokkal – egyértelműen jogként ismerte volna el az arra vonatkozó igényeket. „A nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről szóló 1201. számú ajánlás” 11. cikke szerint:

„Azokban a régiókban, amelyekben többségben vannak, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy a sajátos történelmi vagy területi helyzetnek megfelelően az állam belső törvényeivel összhangban megfelelő helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre avagy különleges státuszuk legyen.”

Jóllehet az idézett cikk szövegezése világos, azért kiolvashatók belőle az autonómiához való jogot felpuhító kifejezések mögött csendben meghúzódó állami aggályok is. Így mindenekelőtt nem kollektív kisebbségi jogról szól a 11. cikk, hanem az emberi jogi alapozottságnak megfelelően kisebbségekhez tartozó személyek jogáról, noha az ajánlás címéből inkább a tartalmi rendelkezések kollektív természetére vonatkozóan vonhatnánk le következtetéseket. Ezenkívül nem területi autonómiához, hanem különleges státuszhoz vagy helyi avagy autonóm hatóságokhoz való jogról van szó, amelybe azonban a dolog természetéből kifolyólag az előbbit is bele lehet érteni. Az 1201. (1993) számú ajánlás alapját az ún. Worms-jelentés képezte, amelyben a jelentéstevő az idézett 11. cikk kapcsán megjegyezte, hogy az autonómiára vonatkozó rendelkezést az államok területi épsége minden körülmények közötti megőrzésére figyelemmel dolgozták ki, és ilyen „bizonyos fokú közigazgatási autonómiával rendelkező régiók létesítésekor” mindig az érintett állam törvényeivel összhangban kell eljárni.²⁸⁸ Annak ellenére, hogy az 1201. számú ajánlásból nem lett jogszabály és helyette egy jóval kevesebb és nehezebben számon kérhető kötelezettséget tartalmazó – és még a területi autonómiára való utalást is kerülő – egyezményt fogadtak el a tagállamok 1995-ben, az autonómia problematikája nem került ki az Európa Tanács érdeklődésének homlokteréből. Igaz a súlypont a Parlamenti Közgyűlésből a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusára tevődött át, amelynek keretében 1997-ben fogadták el a „Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának tervezetéről szóló 34. (1997) számú ajánlást”. A Regionális Önkormányzatok Európai Kartáját az 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját a regionális helyhatóságok területén a

²⁸⁸ Lásd a „Worms-jelentés” 14. pontját.
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc93/EDOC6749.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

szubszidiaritás elve jegyében kiegészítő dokumentumnak szánták, a Regionális Kartát azonban nem sikerült nemzetközi szerződésként hatályba léptetni, jóllehet az nem tartalmazott külön rendelkezéseket a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatosan. Ezzel csaknem párhuzamosan és szintén a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, valamint Friuli-Venezia-Giulia autonóm régió szervezésében 1996-ban egy konferenciát szerveztek Olaszországban, ahol a kisebbségi autonómiával kapcsolatban felvethető egyes kérdésekre keresték a választ a rendezvény résztvevői. A konferencia zárónyilatkozata – többek között – megállapította, hogy „(...) *sem az általános nemzetközi jog, sem pedig a kisebbségek problémáival foglalkozó szerződések nem biztosítanak a kisebbségek számára valódi és univerzálisan elfogadott jogot ahhoz, hogy saját ügyeiket intézzék azokon a területeken, ahol élnek (...)*”.²⁸⁹ Ennek alapján a következő évben a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadta 52. (1997) számú határozatát „Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek” címmel. Ebben a határozatban a Kongresszus megállapította, hogy „*az államok hazai aspektusából a föderalizmus, regionalizmus és a helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző módon történő alkalmazása*”²⁹⁰ és, hogy „*bizonyos körülmények esetén, így például amikor a kulturális vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek a koncentrációja egy településen, vagy tartományban avagy régióban magas, a területi autonómia nagyon hatékony eszköz a kisebbségek problémájának megoldásában, elkerülve egyúttal a szeparatista tendenciákat*”.²⁹¹ Vagyis az Európa Tanács esetében és az ENSZ hasonló tárgyú dokumentumaival ellentétben területi autonómia esetében nem annyira a kisebbségek hatékony közéleti/politikai részvételhez való joga kerül előtérbe, azaz nem egy lényegében részvételi jog, hanem a területiség elvéből levezethető szubszidiaritás princípiuma. Természetesen a két említett elv (ti. a hatékony részvétel és a szubszidiaritás elvei) szoros kölcsönhatásban állnak egymással. Alapvető jelentőségű emellett a Kongresszusnak az államok területi közigazgatáshoz kapcsolódóan a területi autonómiára vonatkozó észrevétele: „(...) *a kisebbségi területi autonómiát nem lehet a föderális vagy regionális szerkezetű államokra korlátozni, hanem az lehetséges és kívánatos unitárius államokban is (...)*”.²⁹² Ezt követően a Kongresszus felkért egy munkacsoportot arra, hogy dolgozzon ki egy ajánlást az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága számára a területi autonómiára vonatkozóan, amelyet az már 1998-ban el is készített. „A területi autonómia és a nemzeti kisebbségek” címet

²⁸⁹ Lásd a Zárónyilatkozat 7. pontját.

²⁹⁰ Lásd az 52. (1997) számú határozat 6. pontját.

²⁹¹ Lásd az 52. (1997) számú határozat 10. pontját.

²⁹² Lásd az 52. (1997) számú határozat 13. pontját.

viselő 43. (1998) számú kongresszusi ajánlás két fő szerkezeti egységre bontva tárgyalta a kérdésre vonatkozó tanácsait aszerint, hogy egy adott országban már létezik autonóm területi entitás, avagy sem.²⁹³ A dokumentum preambuluma, némely fentebbi észrevételemet mintegy megerősítve deklarálta, hogy „(...) *a szubszidiaritás elve a területi autonómia elismerésével és intézményesítésével ölt konkrét formát, amely magában foglalhatja a helyi vagy regionális önkormányzást.*”²⁹⁴ Az Európa Tanács keretein belül a területi autonómia kérdésével eddig kétségkívül az ún. Gross-jelentés és az annak alapján született határozat foglalkozott a legbelsőbben. Túlzás nélkül állítható, hogy „az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című jelentés²⁹⁵ a különféle nemzetközi együttműködések és nemzetközi szervezetek hasonló célú próbálkozásai közül toronymagasan kiemelkedik, mivel minden eddiginél alaposabban próbálta meg feltárni a területi autonómia lényegét, valamint a nemzetközi kapcsolatokban a konfliktusok megoldásában játszott jelentőségét. A svájci Andreas Gross nevével fémjelzett vállalkozás eredményeképpen született dokumentum azzal a felismeréssel indokolta a területi autonómia alaposabb vizsgálatának szükségességét, hogy manapság a háborúk többsége nem államok között, hanem azokon belül zajlik, és okuk legtöbbször valamilyen kulturális konfliktusban, továbbá a két világháború és az egykori kommunista rendszerek összeomlását követően keletkezett új államok létrejöttében keresendő.²⁹⁶

Nem szükséges e helyütt részletesen ismertetni a Gross-jelentéshez csatolt értelmező jegyzéket tekintve, hogy értekezésem fejezetének nem a területi autonómia minden oldalról történő bemutatása a célja, másrészt pedig kitűnő szakkikkek²⁹⁷ és tanulmányok²⁹⁸ már elvégezték ezt a munkát. Ehelyett csak arra szorítok, hogy a jelentésnek azokat a részeit vizsgáljam meg tüzetesebben, amelyek a területi autonómia és a nemzetközi jog kapcsolatával foglalkoznak, továbbá elemezni fogom a Parlamenti Közgyűlésnek a Gross-jelentés alapján elfogadott határozatát,²⁹⁹ amelynek értelmezéséhez *elsősorban* a jelentés értelmező jegyzékének megállapításait hívom

²⁹³ A konkrét javaslatokat e helyütt nem tárgyalom, azok egyes elemeire a későbbiekben térek ki részletesebben.

²⁹⁴ Lásd a 43. (1998) számú határozat preambulumát.

²⁹⁵ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9824.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

²⁹⁶ Lásd a „Doc. 9824” jelzetű dokumentum I./1. pontját.

²⁹⁷ Lásd például: Fábrián Gyula: Pro és contra jogi sedes materiae a kisebbségi autonómia témájában, Románia esetében. In: Pro Minoritate. 2008/tavaszi, 79-111.

²⁹⁸ Lásd például: Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra. In: Magyar Kisebbség. 2003. 2-3. szám 350-367.

²⁹⁹ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozatot.

segítségül. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003. június 24-én tartott ülésén fogadta el a Gross-jelentéssel azonos címet viselő 1334. (2003) számú határozatát, amelynek 3. és 4. pontja szerint „a demokrácia és a nemzetközi jog gyakorlatában végbement fejlődésnek köszönhetően az államok új követelményekkel találták szembe magukat, és a belső feszültségek oka gyakran az államok oszthatatlansága és az identitás elveinek kettősségében rejlik”. A határozat értelmében az államok kötelesek megakadályozni az ilyen feszültségek kialakulását, mégpedig olyan rugalmas alkotmányos vagy törvényi intézkedésekkel, amelyek megfelelnek a kisebbségek elvárásainak.³⁰⁰ A területi egység és integritás elvei a kisebbségeknek nyújtott átengedett vagy megosztott hatáskörök segítségével összhangba hozható a kulturális sokszínűség elvével.³⁰¹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének álláspontja szerint az autonóm régiók pozitív tapasztalata a belső politikai konfliktusok megoldását ösztönző forrás lehet,³⁰² igaz tagadhatatlan ugyanakkor, hogy olyan elképzelésről van szó, amelynek negatív járulékos jelentése is lehet.³⁰³ Az utóbbi oka az, hogy a területi autonómia úgy állítható be, mintha az első lépést jelentené az elszakadás felé, és így veszélyeztetné az államok területi integritását, holott a határozat nagyon helyesen állapítja meg, „gyakran nagyon kevés bizonyíték van erre.”³⁰⁴ A Parlamenti Közgyűlés szerint ugyanis az autonómiát ehelyett inkább egy olyan állam alatti szinten megvalósuló intézkedésnek kellene tekinteni, amely lehetővé teszi az államon belül egy kisebbségi csoport számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális identitását, némi garanciát nyújtva ugyanakkor az állam egysége, szuverenitása és területi integritása tekintetében. Egyértelműen nóvumnak számít a határozat abban a tekintetben, hogy mindezedig ez az első és egyetlen olyan dokumentum, amelyet egy nemzetközi szervezet keretében fogadtak el, és amely meghatározza a területi autonómia fogalmát. A határozat *soft law* jellege levon valamelyest a definíció jelentőségéből, mindazonáltal hasonló kezdeményezések eddig legfeljebb csak háttér- és szakértői anyagokban, illetve előkészítő dokumentumokban jelentek meg. Az 1334. (2003) számú határozat 11. pontja szerint:

„A „területi autonómia” kifejezést olyan intézkedésre alkalmazzák, melyet általában egy szuverén államban fogadnak el, ami által egy meghatározott régió lakosainak olyan

³⁰⁰ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozat 6. pontját.

³⁰¹ Uo.

³⁰² Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozat 7. pontját.

³⁰³ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) számú határozat 9. pontját.

³⁰⁴ Uo.

kibővített hatásköröket adnak, ami igazodik sajátos földrajzi helyzetükhöz és védi, valamint elősegíti kulturális és vallási hagyományaikat.”

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szerint, noha a legtöbb tagállam alkotmánya nem teszi lehetővé egy adott régió egyoldalú elszakadását, ez a területi autonómia esetében nem jelent problémát, ugyanis az államterület oszthatatlanságának elve összeegyeztethető az autonómiával, regionalizmussal és föderalizmussal.³⁰⁵ Alapvető fontosságú a határozatnak az a rendelkezése, amely szerint a központi kormányzatnak megértéssel kell viszonyulnia a kisebbségi csoportok saját ügyeik független intézése iránti igényével szemben, vagyis az államok nem üldözhetik az ilyen követeléseket megfogalmazó minoritásokat, illetve azok képviselőit. Az eredeti javaslatban ugyan nem szerepelt, de az Európa Tanács tagországai szükségesnek tartották a határozatban is deklarálni, hogy az autonómia nem aknázza alá az államok nemzetközileg elismert határait, vagyis az autonóm státus biztosítása nem jár automatikusan a külső önrendelkezéshez való jognak az ilyen entitások lakosságára való kiterjesztésével.³⁰⁶ Az 1334. (2003) számú parlamenti közgyűlési határozat talán legfontosabb részeként a tagállamok kilenc alapelvet állapítottak meg az autonóm területi entitást területükön kialakítani szándékozó országok számára, ami a dolog természete szerint vonatkozhat a már meglévő megoldásokra is. Eszerint:

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

Ez az államok közötti viták békés eszközökkel történő elintézésének nemzetközi jogi elvének analógiájára annyit jelent, hogy kulturális különbözőségekből eredő belső állami konfliktusokban, amelynek során az érintett kisebbség – többek között – autonómiakövetelésekkel lép fel, az így kifejlődő vitában mindegyik fél köteles békés vitarendezési módot, mégpedig közvetlen tárgyalást alkalmazni a probléma megoldása érdekében. Természetesen az idézett alapelvből nem derül ki, hogy mi van abban az esetben, ha az egyik fél – jellemzően az állam – azt állítja, hogy a vita nem létezik, vagy még rosszabb esetben megpróbál tudomást sem venni a kisebbségi igényekről. Amennyiben az 1334. (2003) számú határozat jogszabály volna, egy adott kisebbségi

³⁰⁵ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334 (2003) számú határozat 12. pontját.

³⁰⁶ Lásd „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334 (2003) számú határozat 18. pontját.

csoport autonómiakövetelése az állam oldalán *vitathatatlanul és egyértelműen* tárgyalási kötelezettséget keletkeztetne. Ezzel együtt álláspontom szerint egy demokratikus elven működő állam nem teheti meg, hogy egy a társadalom bizonyos csoportja vagy csoportjai által megfogalmazott igénnyel ne foglalkozzon, és úgy viselkedjen, mintha a probléma nem létezne. Való igaz azonban, hogy a demokrácia elvére hivatkozva csak rendkívül nehezen és körülményesen érvényesíthetők az ilyen társadalmi igények.

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

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

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

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

d) A megfelelő képviselet és a hatékony részvétel elvei.

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

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

Ezzel a megállapítással valószínűleg sokat lehetne vitatkozni, bár kimondottan megfelel az értekezésemben alkalmazott autonómiakoncepciónak. Amellett, hogy természetesen létezik olyan területi alapú különleges státusz, ha úgy tetszik autonómia is, amelyben a kedvezményezett kisebbségi közösség, vagy közösségek nem rendelkeznek állami törvénnyel azonos jogforrási szinten álló jogi norma alkotásának lehetőségével, kétségtelenül igaz, hogy a lehető legteljesebb autonómiát az jelenti, amikor az érintett állam biztosítja az erre vonatkozó jogosultságot – legalább a kisebbségek által kiemelkedően fontosnak tartott területeken – az autonóm hatóságok számára.

f) Gazdasági autonómia.

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

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

Minden hatáskörmegosztás vagy -elosztás szükségszerű következménye lehet,

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

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

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

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

Ebben és az előző pontban említett elvben érhető tetten egyértelműen és közvetlenül a nemzetközi jognak a területi autonómia esetében játszott különleges szerepe. A kérdés nagy jelentőségére való tekintettel – ahogyan már korábban is jeleztem – külön fejezetben foglalkozom az ún. kisebbségen belüli kisebbségek problematikájával autonóm entitások esetében (lásd *infra* IV. fejezet).

Többször hangsúlyoztam, hogy a Gross-jelentés alapján elfogadott 1334. (2003) számú parlamenti közgyűlési határozat bár alapvető jelentőségű, nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztető jellege hiányában a területi autonómiához nem biztosít jogosultságot a kisebbségi közösségeknek. Elfogadása óta sem került azonban le a kérdés az Európa Tanács napirendjéről, és az 1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának 2005-ben bebizonyosodott végleges kudarcát követően³⁰⁷ a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa úgy döntött, hogy egy teljesen új normaszöveget dolgoz ki ezen a területen. A 2008-ban elkészült és a „Regionális Demokrácia Európai

³⁰⁷ <http://www.aer.eu/main-issues/regional-democracy/european-charter-for-regional-democracy.html>
(Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

Kartája” nevet viselő dokumentum tervezetéből sem lett még nemzetközi szerződés. Bár a Karta az általános regionalizációt célzó trendekbe illeszkedik és ezért nem kifejezetten kisebbségi törekvésekre adott válasz kíván lenni, alkalmazási területe a dolog természetéből adódóan az utóbbi terepnumot is érintheti. Erre utalhat a Regionális Demokrácia Európai Kartája tervezetének preambuluma, amikor úgy fogalmaz, hogy „számításba véve a regionális cselekvés nyújtotta előnyöket a kisebbségek integrációja területén (...)” valamint „emlékeztetben tartva a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának céljait a regionális nyelvi örökség elősegítése tekintetében”. A kisebbségi kérdésnek a regionalizációval való összekapcsolását bizonyíthatja a Karta tervezetének a regionális demokrácia ún. kulcselemeit felsoroló I. részében foglalt rendelkezés, amely alapelveként deklarálja az államhoz való hűség és a területi integritás tiszteletben tartására vonatkozó régiós kötelezettséget.³⁰⁸ A dokumentum értelmében a részes államok szabad kezet kapnának a ratifikáció során abban a tekintetben, hogy saját országuk és jogrendjük vonatkozásában milyen közösségeket vagy hatóságokat tekintenek regionális hatóságoknak.³⁰⁹ Az államok saját területi berendezkedésük megállapításának szabadságára vonatkozó tételt a preambulum is megerősíti. A regionális demokrácia alapját képező elvek esetében egyébként a Karta egyfajta szintetizáló szerepet betöltve a szubszidiaritás elvét összekapcsolja a közéletben való részvételhez való joggal, és a demokratikus kormányzás követelményével kiegészítve tulajdonképpen ezt a három követelményt tekinti a regionális demokrácia alapjainak. A legújabb fejlemények közül meg kell említeni a Parlamenti Közgyűlés „Nemzeti szuverenitás és államiság a jelenlegi nemzetközi jogban: a tisztázás szükségessége” című 1832. (2011). számú határozatát, amely felkéri a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben az 1334. (2003). számú határozatban lévő alapvető elveket.³¹⁰ Ebben a határozatában az ET Parlamenti Közgyűlése leszögezte, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné a nemzeti vagy etnikai kisebbségek, avagy bizonyos esetekben a nemzeti többségek jogát az önrendelkezéshez, ez a jog még akkor sem biztosítana automatikus jogot az elszakadáshoz.³¹¹ Álláspontja szerint ugyanis az önrendelkezés jogát mindenek előtt a kisebbségi jogoknak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében és a Parlamenti Közgyűlés 1334. (2003). számú határozatában

³⁰⁸ Lásd a Karta tervezetének 9. cikkét.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³⁰⁹ Lásd a Karta tervezetének 2. cikkét.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³¹⁰ Lásd az 1832. (2011). számú határozat 8.1. pontját.

³¹¹ Lásd az 1832. (2011). számú határozat 7. pontját.

foglalt módon való védelmével, valamint a nemzetközi jog más releváns eszközeivel kell kivitelezni.³¹² Az 1832. (2011). számú határozatot megalapozó „Schuster-jelentés” úgy véli, hogy a kisebbségi csoportok önrendelkezési jogát inkább az állami kormányzatban való részvétellel és regionális autonómia hatáskör-átruházás útján való kifejlésztésével, nem pedig az elszakadással kell realizálni.³¹³

III.5.3 A kisebbségi területi autonómia a regionális nemzetközi rezsimek soft law jellegű dokumentumaiban – az EBESZ

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a jogelőd Értekezlet (EBEÉ) már a kezdetektől foglalkozik a kisebbségekre vonatkozó kérdésekkel, mégpedig egy nagyon sajátos biztonságpolitikai nézőpontot alkalmazva ezen a téren. Ebből kifolyólag a Szervezet általában mint az államokat érő kihívásként foglalkozik az autonómiával.³¹⁴ Az EBESZ különböző dokumentumaiból, így mindenekelőtt az 1975. évi Helsinki Záróokmányból kiderül, hogy az együttműködés keretében a kisebbségi területi autonómiát érintő legtöbb kérdést az ENSZ rendszerében kialakított fogalmi keretek között értelmezznek. Így az EBESZ is elismeri a népek önrendelkezési jogát, ami alatt a belső és külső politikai státus szabad, külső beavatkozástól mentes megállapítását érti.³¹⁵ Vagyis adott esetben ez területi autonómiához való jogot is jelenthet, igaz ennek kizárólag a „nép” lehet a címzettje, mégpedig a korábban már ismertetett fogalmi keretek között (lásd *supra*). A Helsinki Záróokmány óta eltelt időszakban az ún. utótalálkozók során elfogadott csaknem minden dokumentum tartalmazta a kisebbségek jogai biztosításának szükségességét, mégpedig az emberi jogok nemzetközi rendszerébe ágyazott módon. A területi autonómiával először az EBEÉ 1990. évi koppenhágai találkozójának dokumentuma foglalkozott, mégpedig a kisebbségek hatékony közéleti részvételhez való jogának egyik lehetséges eszközeként említve azt. Azonban „az autonóm közigazgatás megteremtését célzó állami erőfeszítéseket” csak mint *egy*es nemzeti kisebbségek identitásának védelme érdekében veszik tudomásul,³¹⁶ és az ilyen

³¹² Uo.

³¹³ Lásd a Doc. 12689. számú dokumentum 26. pontját: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12689.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

³¹⁴ Packer, John: *Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE*. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 322.

³¹⁵ Lásd a Helsinki Záróokmány VIII. pontját.

³¹⁶ Lásd a Koppenhágai Dokumentum 35. pontját. http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

kötelezettségvállalások nem sérthetik az államok területi integritásának elvét.³¹⁷ Vagyis csupán arról van szó, hogy az együttműködésben résztvevő államok elismerik a némely államban alkalmazott autonómia-megoldásokat, mint a kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez való jogának egyik lehetséges gyakorlati megvalósítási módját. Ezt a megközelítést erősítette meg tulajdonképpen az EBESZ keretében 1999-ben elfogadott Európai Biztonsági Karta is, amelynek emberi dimenzióval foglalkozó 19. pontja szerint: „(...) az emberi jogok, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes tiszteletben tartása egy önmagában is fontos cél, ám ez nem áthatja alá a területi integritást és szuverenitást, ellenkezőleg erősítenie kell azokat. Az autonómia különböző formái (...) fenntartják és elősegítik egy létező állam nemzeti kisebbségeinek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását.”³¹⁸ Az EBEÉ/EBESZ működésében fontos fejleményt jelentett, hogy a részes államok 1992-ben tartott helsinki csúcsertekezletükön létrehozták a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét,³¹⁹ és a Főbiztos, egyéb teendői ellátása mellett, időnként ún. tematikus ajánlásokat készít, általában a kisebbségi kérdés nemzetközi tekintéllyel rendelkező szakértőinek bevonásával. Értekezésem tárgyát illetően kiemelkedő jelentősége van „a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről szóló 1999. évi lundi ajánlásoknak”, amely külön fejezetben foglalkozik az önkormányzatiság kérdésével és megállapítja, hogy a kisebbségek szempontjából annak két fő típusa különíthető el, mégpedig a nem-területi és a területi elven alapuló önkormányzat. A lundi ajánlások ezzel kapcsolatban úgy fogalmaznak, hogy a közéletben való hatékony részvétel szükségessé teheti az önkormányzatiság nem-területi, területi, illetve azok kombinációjának alkalmazását, és az államoknak a megfelelő erőforrások biztosításával elő kellene segíteniük az ilyen megoldásokat.³²⁰ Az ajánlások értelmében az ilyen megoldások sikeres alkalmazásának két előfeltétele van, jelesül az érdekelteknek – azaz az államoknak és a kisebbségeknek – fel kell ismerniük, hogy bizonyos ügyekben előnyösebb a központi,³²¹ míg más esetekben a helyi, a kisebbségek érdekeit és a

³¹⁷ Lásd a Koppenhágai Dokumentum 37. pontját.
http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³¹⁸ Lásd az Európai Biztonsági Karta 19. pontját.
http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³¹⁹ Lásd a „Változás kihívásai” címet viselő dokumentum II. részét.
http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4048_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²⁰ Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 14. pontját.
http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²¹ A lundi ajánlások szerint általában idetartoznak a honvédelem, a külügy, a vámigazgatás, a

sokszínűséget jobban figyelembe vevő döntés. Másrészt, mint minden önkormányzatiságnak, így a kisebbségi autonómiának is a demokratikus hatalomgyakorlás elvén kell alapulni, máskülönben a részvétel nem lehet hatékony.³²² A lundi ajánlások a Regionális Demokrácia Európai Kartája tervezetéhez hasonlóan összekapcsolják a szubszidiaritás elvét a kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez való jogával a területi alapú önkormányzatiság esetében.³²³ A kisebbségi területi önkormányzatok kapcsán a lundi ajánlások konkrét javaslatokat fogalmazznak meg a központ-autonóm régió közötti hatáskörök megosztására, hangsúlyozva egyúttal, hogy ezek a felsorolások nem tekinthetők taxatívnak.³²⁴

III.5.4 A kisebbségi területi autonómia a regionális és szubregionális nemzetközi együttműködések soft law jellegű dokumentumaiban

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

Kolumbusz amerikai partraszállásának közelgő 500. évfordulójára készülve az Amerikai Államok Szervezetének Közgyűlése 1989-ben úgy döntött, hogy 1992-ig egy olyan jogi dokumentumot készít, amely az „indián népek” (sic!) jogaival foglalkozik.³²⁵ A kodifikációs munkálatok elvégzésével a tagállamok az Amerikaközi Emberi Jogi Bizottságot bízták meg, amely jelentős késéssel csak 1997-ben hagyta jóvá az „őslakos népek jogainak amerikai nyilatkozata” tervezetének első változatát, amit elfogadásra javasolt a szervezet Állandó Tanácsának.³²⁶ Ebben a dokumentumban az ENSZ keretében zajló vonatkozó munkálatokhoz hasonlóan az őslakos népeket nem ismerték

bevándorlási ügyek, a makrogazdasági politika és a pénzügyek.

³²² Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 15-16. pontjait.
http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²³ Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 19. pontját.
http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²⁴ Lásd az 1999. évi lundi ajánlások 20. pontját.
http://www.osce.org/publications/hcnm/1999/09/31545_1151_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²⁵ Hawkins, Darren: Indigenous Rights and the Promise of a Limited Autonomy Model. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 340.

³²⁶ Uo.

volna el „népként”, vagyis az őslakos népek nem élhettek volna a külső önrendelkezéshez való joggal,³²⁷ ellenben a nyilatkozat elfogadta volna az önkormányzathoz való jogukat, mégpedig a belső önrendelkezéshez való jog gyakorlása egyik módjaként. A javaslat 15. cikke értelmében: „*az őslakos népeknek joguk van arra, hogy szabadon határozzák meg politikai státuszukat és szabadon mozdítsák elő gazdasági, szociális, spirituális és kulturális fejlődésüket, és ennél fogva jogosultak autonómiára vagy önkormányzatra, többek között a kultúra, a vallás, az oktatás, az információ, a média, az egészség, a lakhatás, a foglalkoztatás, a társadalmi jólét, a gazdasági tevékenységek, a föld és erőforrás menedzsment, a környezet és a kívülállók befogadása tekintetében, és hogy meghatározzák ezen autonóm funkciók finanszírozásának módjait és eszközeit.*” A nyilatkozatot azonban – néhány tagállam heves tiltakozása miatt – a szervezet nem fogadta el.³²⁸ Az Amerikai Államok Szervezetének Közgyűlése 1999-ben úgy döntött, hogy a munka újragondolása szükséges, és egy munkacsoportot hozott létre ennek érdekében az Állandó Tanács segédszerveként.³²⁹ A munkacsoport az érintett őslakos népek képviselői egy részének bevonásával egy jelentős részben új szövegváltozatot dolgozott ki, amit az Állandó Tanács Politikai és Jogi Ügyek Bizottsága 11. ülésén terjesztett elő 2008-ban. A röviden csak „új alapszövegnek” nevezett dokumentum az önrendelkezéshez való jog tekintetében nem hozott változást és annak gyakorlását továbbra is csak az államon belül ismerné el.³³⁰ Az autonómiához való jog tekintetében – néhány módosítással – a tervezet megtartaná a korábbi szöveget, az autonóm funkciók finanszírozásának módjáról és eszközeiről való döntést az őslakos népeknek azonban az államokkal közösen kellene meghozniuk.³³¹ Az Amerikai Államok Szervezete mindeddig³³² még nem fogadta el a Nyilatkozatot, 2010-ben tartott ülésén viszont meghosszabbította az annak kidolgozásával megbízott munkacsoport mandátumát, elfogadva egyúttal az „új alapszöveg” koncepcióját.³³³

Szintén az őslakos jogokkal kapcsolatos fejlemény, hogy azok közül az államok közül, amelyek területén a számi közösséghez tartozók hagyományosan élnek,³³⁴ három

³²⁷ Lásd a javaslat 1. cikkének (3) bekezdését. <http://www.summit-americas.org/Indigenous/Indigenous-Declaration-end.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³²⁸ Hawkins, Darren I.m.: 341.

³²⁹ Lásd az OAS Közgyűlésének 1610. (1999) számú határozatát.

³³⁰ Lásd az „új alapszöveg” 2. és 3. cikkeit.

³³¹ Lásd az „új alapszöveg” 20. cikkét.

³³² 2012. augusztus 1-jéig.

³³³ Lásd az OAS Közgyűlésének 2565. (2010) számú határozatát.

³³⁴ Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország (a döntés idején még a Szovjetunió).

ország az ún. Számi Tanáccsal³³⁵ karöltve 1986-ban úgy döntött, hogy egy multilaterális nemzetközi szerződést kíván kidolgozni a számik jogaira és az érintett közösség transznacionális jellegére fókuszálva.³³⁶ 1996-ban Norvégia, Svédország valamint Finnország (Oroszország időközben „kiszállt” a munkálatokból) egy bizottságot bízott meg az egyezmény előkészítésével, amelynek javaslatára 2002-ben egy az érintett kormányok és a három országban élő számi közösségek képviselőiből álló szakértői csoport kezdte meg működését, immáron a szerződés konkrét szövegjavaslatának kidolgozásával megbízva.³³⁷ Ez a munka az ún. „Skandináv Számi Egyezmény tervezetének” elkészítésével, majd a három állam képviselőinek aláírásával zárult 2005-ben.³³⁸ Az állami ratifikációk mindezekig elmaradtak, igaz a hatályba léptetéshez még a három skandináv államban működő számi parlamentek – mindeddig szintén hiányzó – előzetes jóváhagyása is szükséges volna.³³⁹ Jóllehet a megerősítési folyamat elakadt, az Egyezmény helyzete mégsem reménytelen, mivel 2010-ben a dokumentummal kapcsolatos tárgyalások és egyeztetések újraindultak.³⁴⁰ A javasolt dokumentum a számikat őslakos népnek ismerné el a három országban, és a nemzetközi jog valamint az egyezmény szabályaival összhangban biztosítaná nekik az önrendelkezés jogát.³⁴¹ Ez a jogosultság azonban csak az önrendelkezési jog belső aspektusára terjedne ki, és nem foglalná magában az egyoldalú elszakadás jogát.³⁴²

³³⁵ Az 1956-tól működő Számi Tanács a legtekintélyesebb pánszámi NGO a régióban. Bővebben lásd: Stepien, Adam: Egység és szakadás között. Pánszámi együttműködés az északi országokban és Oroszországban. In: Pro Minoritate. 2009/ősz 82-83.

³³⁶ Fitzmaurice, Malgosia: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. In: International Journal on Minority and Group Rights 16 (2009) 115-116.

³³⁷ Uo.

³³⁸ Uo.

³³⁹ Uo.

³⁴⁰ http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4835:un-special-rapporteur-on-indigenous-people-supports-restart-of-negotiations-on-nordic-sami-convention&catid=56:europa-indigenous-peoples&Itemid=78 (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³⁴¹ Lásd a Skandináv Számi Egyezmény tervezetének 2. és 3. cikkeit. <http://www.saamicouncil.net/?newsid=2223&deptid=2192&languageid=4&news=1> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³⁴² Fitzmaurice, Malgosia I.m.: 124-125.

IV. A kisebbségen belüli kisebbségek kérdése kisebbségi területi autonómiák esetében

IV.1 Problémafelvetés

A vonatkozó hazai³⁴³ és külföldi³⁴⁴ szakirodalom által alaposan és gondosan megvizsgált Gross-jelentés³⁴⁵ szerint a területi autonómia nem tekinthető örökérvényű eszköznek, pláne nem csodaszernek.³⁴⁶ Amint arra – többek között – Yash Ghai is helyesen mutat rá, „a területi autonómia, jóllehet számos problémát old meg, egyúttal újakat is szül”.³⁴⁷ E problémák egyikének tekinthető az a sajátos helyzet, amelyet az irodalomban általában úgy neveznek, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek kérdése”. A vonatkozó és releváns jogszabályok ismertetését valamint elemzését megelőzően tisztázni szükséges a probléma mibenlétét, vagyis egyáltalán azt, hogy létezik-e ez a kérdés, avagy pusztán délibábbal van dolgunk? A területi autonómia ebben a kontextusban (is) könnyedén hasonlítható egy homokórához, amelyet ha megfordítunk, a dolgok teljesen megváltoznak. Ugyanis a *legtöbb esetben*, amikor egy új autonóm entitás jön létre, az a közösség, amely a területi állam szempontjából kisebbségben van, többségbe kerül az autonóm területen. Ezzel együtt az is elképzelhető, hogy az államalkotó nemzet ellenben kisebbségi sorba kerül az érintett régióban.

Mielőtt rátérnék a fejezet szűkebb tárgyára, azaz a „kisebbségen belüli kisebbségek” státuszára és helyzetére, a teljességre törekvés érdekében azonosítani szükséges az összes lehetséges és szóba jöhető érintett csoportot. Álláspontom szerint legalább ötféle értelemben beszélhetünk „kisebbségen belüli kisebbségekről” (amelyeket néha „helyi kisebbségekként” is aposztrofál az irodalom)³⁴⁸ a területi autonómia kapcsán, alapvetően a kérdés szociológiai vagy szocio-demográfiai aspektusából kiindulva. Ahogyan már utaltunk rá korábban, azok a csoportok, amelyek többséginek számítanak a területi állam nézőpontjából, kisebbségek *lehetnek* az

³⁴³ Lásd mások mellett Vizi Balázs, Majtényi Balázs és Görömbei Sára ezzel kapcsolatos írásait.

³⁴⁴ Lásd egyebek között Markku Suksi és Lauri Hannikainen ezzel kapcsolatos írásait.

³⁴⁵ Doc. 9824 of the Council of Europe. 'Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe' Report by Andreas Gross.

³⁴⁶ Doc. 9824 of the Council of Europe. 'Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe' Report by Andreas Gross. Chapter I. Section 15, and Chapter III. Section 17.

³⁴⁷ Ghai, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: Jansson, Harry – Salminen, Johannes (eds.): Åland Islands question. Autonomy or independence? Julius Sundbloms Minnestiftelse. Mariehamn 2002. 51.

³⁴⁸ Patten, Alan: The Rights of Internal Linguistic Minorities. In: Eisenberg, Avigail - Spinner-Halev, Jeff (eds.): Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 136.

autonóm terület aspektusából nézve. Az ilyen közösségeket a vonatkozó szakirodalom általában „többség a kisebbségben”,³⁴⁹ a „többség kisebbsége”,³⁵⁰ esetleg „fordított kisebbség”,³⁵¹ vagy nyelvi nézőpontból szemlélve a kérdést „belső nyelvi kisebbségekként” (az angol rövidítéssel ILM)³⁵² említi.

Emellett léteznek olyan csoportok, amelyek minden elképzelhető nézőpontból kisebbséginek számítanak, azaz az állam (esetleg a szövetségi tagállam) és a területi autonómia perspektívájából is. Ezeket a közösségeket általában „kétszeres kisebbségekként”³⁵³ említik, de könnyen belátható, hogy például egy szövetségi berendezkedésű állam esetében indokolt lehet a „többszörös kisebbség” szakkifejezés alkalmazása is. Ezenkívül külön csoportot képezhetnek az ún. őslakos (vagy bennszülött) népek és kisebbségek, amelyekre a nemzetközi jogban és a belső jogban általában a kisebbségekre vonatkozó szabályokhoz képest – legalább részben – eltérő rendelkezések vonatkoznak.

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

Végül elképzelhető olyan helyzet is, hogy egy adott csoporton belül, valamilyen nem lényegadó különbség miatt húzható meg választóvonal a csoporttagok között, és noha maga a csoport lényegében egységesnek tekinthető, az mégis megosztott egy bizonyos értelemben.³⁵⁴ Ilyenek lehetnek például azok a közösségek, amelyek egy adott etnikumon belül más ismérvek – például nyelv vagy vallás stb. – mentén különíthetők el. Németh Szilvia és Ravasz Ábel például a magyar anyanyelvű szlovákiai cigányokra a „kisebbségbe rejtett kisebbség”,³⁵⁵ Gáll Ernő pedig az erdélyi magyarajkú zsidóságra a „kisebbség a kisebbségben”³⁵⁶ terminus technicust alkalmazza. A szakirodalom egy része például kizárólag csak az ilyen esetekben használja a „kisebbségen belüli

³⁴⁹ A többség a kisebbségben terminust többek között Lauri Hannikainen, Norman R. Yetman és C. Hoy Steele használják.

³⁵⁰ Lásd például a székelyföldi románság helyzetét, történetét elemző tanulmánykötet címét és tárgyát. Bárdi Nándor (szerk.): A többség kisebbsége. Tanulmányok a székelyföldi románság történetéről. Múltunk Könyvek. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1999. 311.

³⁵¹ A fordított kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

³⁵² Patten, Alan: I.m. 136.

³⁵³ A kétszeres kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

³⁵⁴ A teljesség igénye nélkül ilyennek tekinthetők a különféle inuit vagy számi dialektusok.

³⁵⁵ Németh Szilvia – Ravasz Ábel: A kisebbségbe rejtett kisebbség: magyar romák Szlovákiában. In: REGIO 2010/1. 3-43.

³⁵⁶ Gáll Ernő: Kisebbség a kisebbségben. In: REGIO. 1993/2. 81-98.

kisebbség” kifejezést.³⁵⁷

IV.2 A kérdés lehetséges nemzetközi jogi vonatkozásai

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

- Létezik-e egyáltalán nemzetközi jogi szabály a problémára vonatkozóan?
- Amennyiben igen, úgy mi annak a tartalma?
- Pontosan mi a státusza ezeknek a csoportoknak és a csoporttagoknak?
- Valódi kisebbségeknek tekinthetők-e a „fordított kisebbségek” nemzetközi jogi értelemben?
- Milyen státusszal rendelkeznek a „kétszeres” vagy „többszörös kisebbségek”?
- Milyen státusszal rendelkeznek az autonóm területen élő bevándorlók?
- Milyen jogokkal (és esetlegesen kötelezettségekkel) rendelkeznek a „kisebbségen belüli kisebbségek”?
- Rendelkeznek-e csoportjogokkal?
- Pontosan ki a felelős az ilyen csoportok jogainak védelméért?

A vállalkozásomat nehezítő alaprobléma az, hogy a kollektív kisebbségi jogok nemzetközi jogi elfogadása várat magára, mivel manapság a kisebbségi jogok egy része kollektív karakterű egyéni jogként van elismerve.³⁵⁸ Az ENSZ Közgyűlésének állásfoglalása szerint ugyanis „nehéz erre az összetett és érzékeny kérdésre, amelynek ráadásul sajátos aspektusai vannak minden érintett államban, egységes megoldást találni”.³⁵⁹ A nemzetközi jogban továbbá nincs érvényes és hatályos kisebbségdefiníció sem. Mivel a nemzetközi jog meglehetősen ambivalensen viszonyul a kisebbségi területi autonómiához való joghoz, ezért nagyon nehéz a kisebbségen belüli kisebbségek problematikáját a területi autonómiával összefüggésben vizsgálni. Mindenesetre léteznek különféle puha jogi szabályok, amelyek foglalkoznak a tárgyalt problémával. A következőkben mind a nemzetközi jog, mind pedig bizonyos érintett nemzeti jogok segítségével is megvizsgálom a kisebbségen belüli kisebbségek kérdéskörét.

³⁵⁷ Lásd egyes amerikai szerzők pl. James Anaya vonatkozó írásait.

³⁵⁸ Scheinin, Martin: How to Resolve Conflicts Between Individual and Collective Rights? In: Scheinin, Martin – Toivanen, Reetta (eds.): Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Institute for Human Rights of the Åbo Akademi University, German Institute for Human Rights, Turku/Åbo-Berlin, 2004. 221.

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

IV.3 A „fordított kisebbségek” helyzete a nemzetközi jogban

Amint arra már korábban utaltam, a „kisebbségben lévő többség” kapcsán tisztázandó legfontosabb kérdés annak nemzetközi jogi státuszára vonatkozik. Azaz, kisebbségnek tekinthetők-e az ilyen közösségek a nemzetközi jog alapján? Mielőtt azonban a kérdés megválaszolására térnék, szükségesnek látszik néhány a probléma lényegét megvilágító megjegyzés megtétele. Először is, bár kétségtelenül nem kizárólag autonóm területi entitások keretei között fordulhat elő ez a „jelenség”, értekezésem keretei között kizárólag a korábban tett kisebbségi területi autonómia definíciót felhasználva (lásd *supra*), és így annak korlátai között vizsgálom meg a kérdést. Ennek alapján „fordított kisebbségnek”, vagy a „többség kisebbségének” tekintem *a területi államban többséget képező csoportnak az autonóm területen kisebbségben lévő tagjait*. Többség alatt nem pusztán numerikus értelemben vett majoritást, hanem általában azt értem, hogy egy adott csoport *meghatározó* befolyással bír a hatalom gyakorlására. Azaz ahhoz, hogy egy autonóm területtel rendelkező ország vonatkozásában „fordított kisebbségekről” beszélhessünk, egyetlen – bár rendkívül összetett – feltételre van szükség, jelesül egy olyan többségi csoportra, amely az autonóm entitás területén kisebbségben van, vagyis az imént vázolt és az államhatalomra vonatkozó meghatározó befolyását az autonóm területén elveszíti vagy átengedi más csoportnak, esetleg csoportoknak. Ennek megfelelően – a teljesség igénye nélkül – ilyen csoportnak tekintem például az ålandi finneket,³⁶⁰ a québeci³⁶¹ valamint nunavuti angolajkúakat,³⁶² a feröeri³⁶³ valamint grönlandi dánokat,³⁶⁴ a dél-tiroli³⁶⁵ és aosta-völgyi olaszokat,³⁶⁶ a bizonyos spanyol autonóm régiókban élő kasztíliaiakat (spanyolokat),³⁶⁷ némi korrekcióval ugyan, de a brit devolúciók és egyéb a korona alá tartozó területeken élő angolokat,³⁶⁸ Gagaúzia románajkú lakosait,³⁶⁹ etc. Az imént *exemplifikatív*e felsorolt

³⁶⁰ A Finnországhoz tartozó svéd többségű Åland-szigeteken a svéd az egyedüli hivatalos nyelv. A helyi finnek aránya cca. 5-6 százalék.

³⁶¹ A kanadai Québecben a franciaajkúak adják a többséget. Az egyedüli hivatalos nyelv a francia.

³⁶² A szintén kanadai Nunavutban az inuitok vannak többségben. Hivatalos nyelv az inuit, az angol és a francia.

³⁶³ A Dániához tartozó Feröer szigeteken a feröeriek vannak többségben. Hivatalos nyelv a feröeri és a dán.

³⁶⁴ A szintén dán fennhatóság alá tartozó Grönland többségét az inuitok adják. Hivatalos nyelv az inuit és a dán.

³⁶⁵ A németajkú többség által lakott Dél-Tirol Olaszországhoz tartozik. Hivatalos nyelv a német és az olasz, illetve bizonyos községekben a ladin.

³⁶⁶ A szintén Olaszországhoz tartozó Aosta-völgyet franciaajkú többség lakja, hivatalos nyelv a francia és az olasz, továbbá speciális védelmet élvez a német.

³⁶⁷ Itt elsősorban Katalóniára, Baszkföldre, Navarrára, Galiciára, a Baleár-szigetekre és Valenciára gondolhatunk. A helyi nyelv mellett mindenkor hivatalos a kasztíliai illetve némely esetben egyéb nyelvek is védelemben részesülnek.

³⁶⁸ A korrekció főként Skócia esetében lehet indokolt, ugyanis a skót politikai osztály hagyományosan

csoportok államon és az autonóm területen belüli státuszát tekintve természetesen sok különbség van és lehet, a lényegét illetően azonban a hasonlóság jóval szembetűnőbb. Így a kérdés kvintesszenciája az, hogy ezek a csoportok általában korábbi dominanciájuk elvesztéseként élnek meg az autonóm terület létrehozását,³⁷⁰ illetve amennyiben az autonóm entitás a területi állam megalakulása előtt vagy azzal egyidőben jött létre, már a kezdetektől fogva nem érzik magukat meghatározó tényezőnek az adott régióban.³⁷¹ Könnyen belátható ugyanis, hogy e közösségek, illetve a közösségekhez tartozók – kivéve, ha uralmukat a teljes országban elnyomó eszközökre építik³⁷² vagy az államalkotó többség dominanciája egyébként megkérdőjelezhetetlen³⁷³ – amelyek jóllehet az állam egészét tekintve a többség részét alkotják, nem érzik magukat dominánsnak egy olyan területen, ahol az (állam)hatalom jelentős részére egy másik csoportnak vagy csoportoknak van döntő befolyása. Halmozottan igaz ez a megállapítás abban az esetben, ha az államhatalom bizonyos alkotórészeinek transzfere mellett egyéb szimbolikus korlátozást is kénytelenek „elszenvedni” az államalkotó többség tagjai az autonóm területen. Utóbbira példa lehet az, amikor egyetlen nyelvet – mégpedig az „autonómiaalkotó” többség nyelvét – tesznek hivatalossá az autonóm régióban.³⁷⁴ A „fordított kisebbség” problematikájának vázolását követően rátérhetünk a kérdés nemzetközi jogi aspektusainak tárgyalására.

Ahogy fentebb említettem, a probléma nemzetközi jogi síkon történő elemezhetőségét a nemzetközi jog szabályozási hiányosságai jelentősen megnehezítik.³⁷⁵ Érdekes ugyanakkor, hogy ezek a szabályozásbéli hiányosságok egyúttal viszont lehetővé is teszik a kérdés vizsgálatát. A „kisebbség” nemzetközi jogi fogalmának hiánya ugyanis nem zárja ki *prima facie* azt, hogy a „fordított kisebbségnek” nevezett jelenség a nemzetközi jog síkján értelmezhető legyen. Amennyiben létezne egzakt és a nemzetközi közösség által elfogadott definíció, úgy ez a kérdés nem volna kérdés, amennyiben könnyedén megválaszolható volna. Nos, mint az közismert, a kisebbségek univerzális nemzetközi jogi védelme részben az ENSZ

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

³⁶⁹ A Moldáviához tartozó Gagaúzia lakosainak többségét a török eredetű gagaúz lakosság jelenti. Gagaúziában három nyelv rendelkezik hivatalos státusszal: a gagaúz, a román (moldáv), és az orosz.

³⁷⁰ Ez a jelenség megfigyelhető volt például Gagaúzia, Dél-Tirol, vagy Grönland esetében.

³⁷¹ Ez történt például az Åland-szigetek vagy a Krim-félsziget esetében.

³⁷² Erre lehet példa Üzbegisztán és a területén működő autonóm Karakalpakisztán.

³⁷³ Többnyire ilyenek tekinthetők az Oroszországban fungáló különféle autonóm régiók, körzetek, területek etc.

³⁷⁴ Ilyen például az Åland-szigetek és Québec.

³⁷⁵ Vö. a nemzetközi jog hallgatását a területi autonómiával kapcsolatban.

égisze alatt formálódott, részben pedig a nemzetközi jog általános szabályain alapul. Ezzel összefüggésben elsőként az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkét kell ehelyütt idézni.

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy közösségben a csoportjuk többi tagjával, saját kultúrájuk legyen, saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják.”

Vizsgálatom tárgyával összefüggésben elemezni kell az idézett cikk hatályát, vagyis azt, hogy vajon a „fordított kisebbségekre” alkalmazható-e a fenti rendelkezés. Az említett Egyezségokmány által létrehozott Emberi Jogi Bizottság³⁷⁶ több alkalommal is tárgyalt a 27. cikkel kapcsolatos ügyeket, azonban azoknak csak egy töredéke érintette a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését. Érdekes, hogy az összes szóban forgó és számításba vehető eset kanadai ügy volt, és a franciaajkú többség által lakott Québec-kel kapcsolatban felmerült problémákra vonatkozott. Amint az köztudott, Kanada történelmi okokból kétnyelvű ország, ahol mind a francia, mind pedig az angol nyelv hivatalos státusszal rendelkezik. Emellett az ország északi részén élő inuitok nyelve is hivatalos az 1999-ben létrehozott autonóm státusú Nunavutban. Kanada két fő nyelvi közösségét a magukat anglofónnak és frankofónnak nevező angol- és franciaajkúak jelentik. A teljes lakosság körülbelül 74 százaléka angol- és 23 százaléka franciaajkú.³⁷⁷ A frankofónok több mint 85 százaléka egyetlen provinciában, mégpedig a már említett Québecben él, ahol az ottani népesség abszolút többségét adják, a lakosság 79 százalékát képviselve. Ugyanakkor több mint félmillió québeci (a teljes lakosság 8 százaléka) anyanyelve Kanada másik hivatalos nyelve, vagyis az angol.³⁷⁸ Az ország kétnyelvűsége miatt talán ez nem is okozna problémát, azonban Québec, Kanada egészétől eltérően egynyelvű, és területén kizárólag a francia nyelv számít hivatalosnak. Québec a többi kanadai tartományhoz (provincia) képest többletjogosítványokkal rendelkezik,³⁷⁹ amelyet azért kapott, hogy az ország területi integritása megmaradjon.³⁸⁰ Az egykor Új-Franciaországnak is nevezett Québec

³⁷⁶ Lásd Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, IV. Rész 28-45 cikkek.

³⁷⁷ <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-eng.cfm?LANG=E&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=837928&GK=0&GRP=1&PID=99018&PRID=0&PTYPE=88971,97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 17.)

³⁷⁸ http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec_20/langue_20/materuni20_an.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 17.)

³⁷⁹ Az 1999-ben létrehozott autonóm státusú Nunavut sok tekintetben Québechez hasonló jogállással rendelkezik.

³⁸⁰ Salée, Daniel: The Quebec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an

frankofón lakói féltően öröködnék „francia” identitásuk felett, és erre vonatkozóan a tartomány – Nunavuthoz hasonlóan – speciális garanciákat kapott a kanadai szövetségi parlamenttől. Így a francia nyelv helyi használatáról és helyzetéről külön törvény, az 1977. évi ún. francia nyelvi charta (Bill 101) és az 1974. évi hivatalos nyelvekről szóló törvény rendelkezik, melyek alapján Québec egyedüli hivatalos nyelve a francia. A charta hatálybalépését követő évtizedben jó néhány a québeci angolajkú lakosság nyelvi jogaival kapcsolatos ügy tette próbára a kanadai igazságszolgáltatás találékonyságát, mígnem 1989-ben John Ballantyne,³⁸¹ majd nem sokkal később más angolajkú québeci magánszemélyek az Emberi Jogi Bizottsághoz fordultak azt állítva, hogy Québec nyelvi rendelkezési (a fent említett törvények és más jogszabályok) – többek között – kisebbségi jogaikat is sértik.³⁸² A konkrét ügyekben arról volt szó, hogy a panaszosok angol nyelven reklámozták vállalkozásaikat, holott a francia nyelvi charta alapján erre kizárólag francia nyelven lett volna lehetőség. Az Emberi Jogi Bizottság állásfoglalása szerint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke nem hívható fel ebben az esetben, ugyanis:

„[A] 27. cikkel kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy ez a rendelkezés államokon belüli kisebbségekre vonatkozik, mégpedig, mivel az Egyezségokmány rendelkezéseiben államra vagy államokra utalnak, az Egyezményt ratifikált államokon belüli kisebbségekre. Emellett az Egyezségokmány 50. cikke szerint annak rendelkezései a szövetségi államok teljes területére kiterjednek, mindenféle kivételek és korlátozások nélkül. Ennek megfelelően a 27. cikkben hivatkozott kisebbségek az ilyen államokon belüli kisebbségek, **nem pedig valamilyen tartományon**³⁸³ **belüli kisebbségek**. Egy csoport többséget képezhet egy tartományban, de ha ugyanakkor kisebbségben van az államban, azt megilletik a 27. cikk szerinti előnyök. **Kanada angol nyelvű polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek.**³⁸⁴” (Kiemelések: T.N.)

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

³⁸¹ A felmerült ügyben John Ballantyne, aki foglalkozására nézve festőművész és Elizabeth Davidson, aki pedig dizájnér volt, fordultak az Emberi Jogok Bizottságához jogorvoslatot keresve. Az ügyeket hamarosan egyesítették egy bizonyos Gordon McIntyre nevű hasonló helyzetben lévő temetkezési vállalkozóéval. Mindhárman angol anyanyelvű québeci vállalkozók voltak, jórészt angolajkú ügyfélkörrel. A panaszosok azt sérelmezték, hogy a québeci hatóságok levetették velük az angol nyelvű kültéri hirdetéseiket és reklámjaikat arra hivatkozva, hogy azok sértik a québeci francia nyelvi chartát, sőt a további normasértés esetében pénzbírságot is kilátásba helyeztek. McIntyre-nak még a cége nevéből is el kellett távolítania az angol szavakat.

³⁸² Lásd a Ballantyne, Davidson vs. Canada and McIntyre vs. Canada ügyet: Communications Nos. 359/1989 and 385/1989.

³⁸³ Az angol, a francia és a spanyol változat is egyaránt a tartomány jelentésű *province* kifejezést használja.

³⁸⁴ Communications Nos. 359/1989 and 385/1989 Sec. 11.2 (Fordította: T.N.)

Az Emberi Jogi Bizottság álláspontja szerint ugyanis ezek a kanadai jogszabályok nem az Egyezségokmány 27. cikkét, hanem a véleménynyilvánítási szabadságot oltalmazó 19. cikket sértik. Ahogyan a Bizottság megállapította, „[A] véleménynyilvánítás szabadsága bármiféle korlátozásának fokozottan meg kell felelnie a következő feltételeknek: törvénynek kell előírnia, és az legalább egy a 19. cikk (3) bekezdés a-b) pontjában felsorolt célok megvalósítása érdekében történik, továbbá szükséges a legitim cél eléréséhez. Míg a kültéri hirdetésekre vonatkozó korlátozásokat valóban törvény írja elő, addig a kérdés az, hogy az szükséges-e mások jogainak tiszteletben tartásához. Mások jogai alatt csak a kanadai frankofón kisebbség 27. cikk szerinti jogai érthetők. Mégpedig a saját nyelv használatának joga, amelyet nem veszélyeztet az, ha egy a franciától különböző nyelven fogalmaznak meg hirdetéseket. Hasonlóképpen nincs oka a Bizottságnak, hogy arra a következtetésre jusson, hogy a kültéri kereskedelmi hirdetéseknek a francia nyelvtől eltérő nyelven való megszövegezése veszélyeztetné a közrendet. (...) A Bizottság álláspontja szerint a kanadai frankofón csoport méltányolható helyzetének védelme érdekében nem szükséges az angol nyelvű kereskedelmi hirdetések megtiltása. Ez a védelem elérhető azok választott nyelven történő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása nélkül is, akik olyan tevékenységet folytatnak, mint amilyen a kereskedelem. Például a törvény hirdetések esetében előírhatta volna mind a francia, mind pedig az angol nyelv használatát. Az állam választhat egy vagy több hivatalos nyelvet, de a közélet határain kívül nem zárhatja ki a választott nyelven való véleménynyilvánítás szabadságát. A Bizottság ennek megfelelően megállapítja, hogy a 19. cikk (2) bekezdését megsértették.”³⁸⁵

Az Emberi Jogi Bizottság döntése a „Ballantyne-ügyben” csak nehezen született meg, és a grémium tagjai megosztottságát mutatja az is, hogy a 18 fős testületből nyolcan írtak alá párhuzamos- vagy különvéleményt. A szenegáli³⁸⁶ Birame Ndiaye különvéleményében az állam (és Québec) érdekei mellett foglalt állást. Álláspontja szerint a konkrét ügyben éppen az Egyezségokmány 27. cikke, és ennek alapján a québeci frankofónok kisebbségi jogai korlátozzák az anglofónok véleménynyilvánítási szabadságát, ugyanis szerinte a francia nyelvi charta és a 27. cikk célkitűzései tökéletesen egybevágóak, amikor egy meghatározott kisebbség (jelen esetben a franciaajkú québeciek) által lakott terület sajátos nyelvi karakterét kívánják

³⁸⁵ Communications Nos. 359/1989 and 385/1989 Section 11.4 (Fordította: T.N.)

³⁸⁶ A továbbiakban a főszövegben is feltüntettem a bizottsági tagok állampolgárság szerinti államát, ugyanis annak politikai és esetenként jogi jelentősége is lehet.

megőrizni.³⁸⁷ Az osztrák Kurt Herndl szerint azonban egyáltalán nem kell vizsgálni azt, hogy a québeci angolajkúak a 27. cikk szerinti kisebbségnek minősülhetnek-e vagy sem, mivel a konkrét ügyben a jogvita nem kisebbségi jogokkal, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának gazdasági oldalával kapcsolatos.³⁸⁸ Ezzel szemben a svéd Bertil Wennergren némileg óvatosan ugyan, de párhuzamos véleményében azt mondja, hogy azt a kérdést, hogy egy államban ki minősül kisebbségnek, esetről-esetre kell eldönteni, megfelelő figyelemmel az egyes helyzetek különleges körülményeire.³⁸⁹ A legmerészebb megállapításokat azonban mégsem ő, hanem az ausztrál Elizabeth Evatt tette párhuzamos és különvéleményében, amelyet rajta kívül további három bizottsági tag, jelesül a japán Nisuke Ando, a venezuelai Tulio Bruni Celli és a jugoszláv (szerb) Vojin Dimitrijevic írtak alá. A szerzők jóllehet még az elején siettek leszögezni, hogy a québeci angolajkúak nem tekinthetők olyan kisebbségnek, amelynek a nyelvi jogait a kérdéses québeci törvény megsértette volna, ugyanis – véleményük szerint – az inkriminált törvény általános hatályú, vagyis nem csak az anglofón közösségre, hanem más nyelvek használóira is kiterjed. Eltekintve attól, hogy ez az indokolás több ponton is vitatható – ennek kifejtését lásd *infra* – a vélemény megfogalmazói a következő megállapítást teszik:

„[A] döntéssel kapcsolatos problémám az, hogy az a 27. cikkben alkalmazott kisebbség kifejezést kizárólag a részes államban élő kérdéses csoport tagjainak száma alapján értelmezi. Az érvelés szerint mivel az angolajkú kanadaiak nincsenek számbeli kisebbségben Kanadában, ezért azok nem lehetnek a 27. cikk szerinti kisebbségek. Mindamellet nem értek egyet azzal, hogy azok a személyek, akiknek a csoportja etnikai, nyelvi vagy kulturális kisebbséget képez egy állam autonóm tartományában, de nem számít egyértelműen számszerűen kisebbségnek az államban mint egészben, szükségszerűen ki vannak zárva a 27. cikk védelme alól. Annak kritériumait, hogy egy adott államban mi számít kisebbségnek, még nem határozta meg a Bizottság, és nem kellene a jelenlegi ügyben hozott határozattal előre kizárni azt, hogy az más esetben, más alapokon legyen meghatározva. (...) Ezenkívül az 50. cikk, amely számol az Egyezségokmányának szövetségi államok részeiben való alkalmazásával, befolyásolhatja a 27. cikk értelmezését. A 27. cikk szerinti kisebbségek szűk értelmű jelentésének alkalmazása azzal a következménnyel járhat, hogy a részes állam nem köteles biztosítani egy autonóm tartományban élő kisebbség számára a 27. cikk szerinti védelmet (...)”

³⁸⁷ Lásd Individual opinion by Mr. Birame Ndiaye (dissenting).

³⁸⁸ Lásd Individual opinion by Mr. Kurt Herndl (dissenting/concurring).

³⁸⁹ Lásd Individual opinion by Mr. Bertil Wennergren (concurring)

A „fordított kisebbségekre” vonatkozó alapvetést később a „Singer kontra Kanada³⁹⁰ ügyben” is megerősítette a Bizottság 1991-ben.³⁹¹ Azonban 2003-ban, vagyis több mint tíz évvel később, az Emberi Jogi Bizottság elé ismét egy nagyon hasonló, és szintén québeci ügy került. A „Hoffman és Simpson vs. Kanada ügyben”³⁹² (a továbbiakban: „Hoffman-ügy”) a panaszosok, akik angolajkú québeciek – többek között – azt állították, hogy Québec megsértette a 27. cikk szerinti *nemzeti kisebbségi (québeci angolajkú kisebbség)* jogait.³⁹³ A panaszosok keresetét a Bizottság ugyan elutasította, mivel azok nem merítették ki a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatokat,³⁹⁴ ennek ellenére ez az eset is azt mutatja, hogy a probléma nemcsak elvi síkon létezik. Feltehetően a jog dinamikus voltának ismerete és a québeci helyzet problematikus volta egyszerre indította a „Hoffman ügy” panaszosait arra, hogy a „fordított kisebbségekkel” kapcsolatos korábbi Bizottsági joggyakorlaton újfent fogást próbáljanak találni. Ez utóbbi is azt bizonyítja, hogy az ilyen helyzetben élő emberek nem érzik magukat igazán a többség részének, azaz a probléma *létezik*. A jog aspektusából szemlélve a kérdést azonban úgy tűnik, hogy az Egyezségokmány 27. cikke alapján a hatályos nemzetközi jog nem tekinti „valódi” kisebbségekként a „fordított kisebbségeket”. *De jure* ugyanis az ilyen csoportok és az azokhoz tartozó személyek minden körülmények között és minden esetben kizárólag a többségi csoport részeként vannak elkönyelve. Ezenkívül más, az ENSZ égisze alatt kidolgozott kisebbségi tárgyú hard vagy soft jogi dokumentumok sem tesznek említést a „fordított kisebbségekről”.³⁹⁵ Egyetlen

³⁹⁰ Communication No. 455/1991 section 12.1

³⁹¹ Az ügy „főszereplőjének”, Allan Singernek papír-írószer boltja és nyomdája volt Montréalban. Ügyfélköre döntően anglofón québeciekből tevődött össze. 1978-tól kezdődően számos alkalommal idézték be különféle québeci hatóságok a francia nyelvi charta alapján annak érdekében, hogy üzletének kültéri angol nyelvű hirdetéseit cserélje le francia nyelvűekre. Singer minden létező belső jogorvoslati fórum előtt panaszt tett a jogszabály ellen, sokáig eredménytelenül. 1988-ban azonban a kanadai Legfelsőbb Bíróság elé került az ügy, amely az ominózus charta több vonatkozó rendelkezését alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. Alig egy héttel később azonban a québeci törvényhozás ismét az eredetinek nagyjából megfelelően módosította a nyelvi chartát, vagyis újból megtiltotta a franciától eltérő nyelvű kereskedelmi célú reklámok használatát, igaz immáron csak a beltériekre vonatkozóan. A panaszos ezt követően úgy vélte, hogy a rendelkezésre álló belső jogorvoslati fórumok kimerültek, így az Emberi Jogi Bizottsághoz fordult a francia nyelvi charta szóban forgó rendelkezéseinek diszkriminatív jellegére hivatkozva. Beadványában Singer azt állította, hogy az ominózus jogszabály beltéri hirdetésekre vonatkozó rendelkezései hátrányosabb helyzetbe hozzák a nem francia nyelven hirdetőket.

³⁹² A két panaszos, azaz Walter Hoffman és Gwen Simpson a québeci Ville de lac Brome-ban működő „Les Entreprises W.F.H. Ltée” cég tulajdonosai és igazgatói az „Oroszlán és a Rozmár” cégnév alatt hirdették vállalkozásukat. Üzletükön 1997-ben kültéri reklámot helyeztek el, amelynek egyik oldalán franciául, a másikon angolul szerepelt a cégnév és más információk, egyenlő nagyságú betűkkel. A reklám egyik sora azonban kizárólag angolul volt feltüntetve mindkét oldalon. A céget a québeci hatóságok a francia nyelvi charta egyik rendelkezésének megsértésével vádolták, amely szerint kétnyelvű feliratok esetében a francia nyelvű változatnak ki kell emelkedni a környezetéből.

³⁹³ Communication No. 1220/2003 Section 3.2.

³⁹⁴ Lásd section 7.2.

³⁹⁵ Így például az ILO „1989. évi őslakos népekkel kapcsolatos egyezménye”, vagy az ENSZ Közgyűlésének különféle határozatai.

kivételként talán csak egy egyedi megoldást lehetne ehelyütt kiemelni, mégpedig az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es számú határozata alapján létesített ideiglenes koszovói önkormányzatot,³⁹⁶ amellyel a nemzetközi közösség nemcsak a helyi albánság, hanem a koszovói szerb közösség, sőt más őshonosnak tekinthető etnikai, vallási, vagy nyelvi csoportok érdekeit³⁹⁷ is messzemenőig figyelembe vette (volna).³⁹⁸ Az igazság kedvéért meg kell említeni, hogy ez a rendezési kísérlet nem számolt az egyébként meggyőző számbeli többségben lévő koszovói albánság dominanciájával és a helyi közösségek teljes egyenlőségét célozta.

IV.4 A „kétszeres” vagy „többszörös” kisebbségek helyzete

A fordított kisebbségekkel összehasonlítva jóval egyszerűbb helyzetben vagyok, amikor az úgynevezett kétszeres vagy többszörös kisebbségek nemzetközi jogi státuszát kívánom meghatározni. Semmi kétség ugyanis, hogy azok a csoportok, amelyek minden létező szemszögből, vagyis mind az állam, mind pedig az autonóm terület szempontjából kisebbségben vannak, kisebbségnek minősülnek és így jogosultak a nemzetközi jog által nyújtott speciális védelemre is. A teljesség igénye nélkül ilyen kisebbségek a dél-tiroli ladinok, a katalóniai arániaiak, a québeci inuitok, az észak-írországi skótok, a skóciai írek, a szardíniai katalánok etc. Az egyedüli lehetséges és ezzel kapcsolatban feltehető kérdés a következő. Pontosan ki köteles garantálni az ilyen közösségek kisebbségi jogait? Kizárólag a területi állam? Esetleg az autonóm hatóságok? A nemzetközi közösség? Vagy mindezek együttesen? Álláspontom szerint az ezzel kapcsolatos felelősség elsősorban a területi állam vállát nyomja. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi felelősség aspektusából nézve az államnak kell garantálnia azt, hogy az autonóm területen kétszeres esetleg többszörös kisebbségi sorban élők kisebbségi jogai érvényesüljenek, és ennek érdekében még az autonóm szervekkel szemben is felléphet a területi állam. Azaz pusztán az abszolút kisebbségben lévők létezése korlátozza az autonóm hatalmat. A területi állam ezzel kapcsolatos felelőssége abban is tetten érhető, hogy a nemzetközi kisebbségi jog egyáltalán nem tartalmaz különös rendelkezéseket erre a helyzetre, vagyis azt a generális szabályok szerint kell megítélni. Mégis egy másik kérdés is feltehető az elmondottakkal összefüggésben. Az állam felelőssége mellett terheli-e egyfajta kiegészítő felelősség a területi autonómiát az ilyen

³⁹⁶ Constitutional framework for provisional self-government S/RES/1244 (1999) 10 June 1999.

³⁹⁷ Így különösen a helyi törökök, romák és más csoportok érdekeit.

³⁹⁸ Lásd különösen a „Koszovó ideiglenes önkormányzatának alkotmányos keretei” IV. fejezetét.

kisebbség érdekeinek védelme tekintetében? A válasz igenlő, mégpedig azért, mert az autonóm hatalom kettős természetű. Egyfelől az állam, másrészt pedig az autonóm területen élők szuverenitásából vezethető le. Ezért az autonóm terület feladata is kettős, amikor is egyrészt lehetővé kell tennie a területi állam számára, hogy az teljesítse a kisebbségekkel szembeni kötelezettségeit, másrészt pedig neki magának is biztosítania kell e jogok érvényre jutását. Az itt kifejtettek irányadók azokban az esetekben is, amikor egy adott kisebbségi közösség más ismérvek alapján megosztott, vagyis például akkor, amikor egy etnikai kisebbségen belül vallási vagy nyelvi különbség észlelhető. Ezeket a korábban speciális kisebbségi formákként is említett helyzeteket a nemzetközi jog az általános kisebbségvédelmi rendszer keretein belül értelmezi.

IV.5 Az „új” kisebbségek, avagy a bevándorlók helyzete az autonóm területeken

Prima facie úgy tűnhet, hogy az autonóm területeken élő bevándorlók jogi helyzetének megállapítása az előző pontban említett csoport státusához hasonlóan könnyű feladat. A „bevándorlási jog” szabályozása ugyanis *majdnem* kizárólag az államok kompetenciájába tartozik. A dolog természetéből adódóan így az államok dönthetnek arról, hogy elismerik-e ezeket a közösségeket kisebbségeknek vagy sem, ugyanis a hatályos nemzetközi jog hallgatásba burkolózik ezen a területen. Mégis a meglévő nemzetközi kisebbségi jogi rendelkezések bevándorlókra való alkalmazhatósága máig vita tárgyát képezi az irodalomban. Az ezzel kapcsolatos dilemmát jól foglalja össze Asbjørn Eide a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ közgyűlési Nyilatkozatához³⁹⁹ fűzött kommentárjában.

„A Nyilatkozat alkalmazása során úgy tűnik, hogy a legjobb megközelítés az volna, ha elkerülnénk az abszolút különbségtételt „új” és „rég” kisebbségek között, kizárva abból az előbbieket és beleértve az utóbbiakat, elismerve ugyanakkor azt, hogy a „rég” kisebbségeknek erősebb jogosultságai vannak, mint az újaknak.”⁴⁰⁰ (Kiemelés: T.N.)

A területi autonómia, amely általában egy meghatározott csoportot preferál a többiek rovására, összeütközésbe kerülhet a bevándorlók emberi és más speciális rezsimekből eredő jogaival.

³⁹⁹ 1992 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. GA Res. 47/135.

⁴⁰⁰ Eide, Asbjørn: Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Section 1.

IV.6 Az ún. őslakos népek

Az őslakos népeknek (indigenous peoples/peuples indigènes) nevezett csoportok – amelyeket olykor-olykor bennszülött népeknek (aboriginal peoples/peuples aboriginaux),⁴⁰¹ törzsi népeknek (tribal peoples/peuples tribaux) is neveznek a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok – nagyjából a II. világháborút követően és részben a dekolonizációs folyamatokba ágyazottan kerültek a nemzetközi jog érdeklődési területei közé.⁴⁰² A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretében 1957-ben fogadták el az őslakos és törzsi népek 107. számú Egyezményét, amelyet azonban csak tizenhét állam erősített meg de ezek közül tíz ország már denunciálta korábbi ratifikációját az elmúlt évtizedekben.⁴⁰³ Az egyezményt 1989-ben átfogó revíziónak vetették alá és az ekkor adoptált szerződéshez, az ún. 169. számú Egyezményhez eddig húsz állam csatlakozott.⁴⁰⁴ Az ILO égisze alatt kidolgozott őslakosügyi rezsime látszólag kevés állam fogadja el, mégis *Anaya* szerint például annak jelentős része szokásjogi úton mára kötelezővé vált.⁴⁰⁵ Ezt a vélekedést látszik megerősíteni az is, hogy az ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el az őslakos népek jogairól szóló Nyilatkozatot,⁴⁰⁶ amely bár jogi értelemben nem jelent kötöttséget, mégis – néhány lényegi különbséggel⁴⁰⁷ de – sok elemében összhangban van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Amerikai Államok Szervezete keretében zajló és kapcsolódó jogalkotási folyamattal. A kisebbségen belüli kisebbségek vonatkozásában az őslakos népek jogait taglaló nemzetközi jogszabályok érdekes eredményre vezetnek. Egyfelől ugyanis azokban az esetekben,⁴⁰⁸ ahol egy bizonyos őslakos csoport az autonóm terület lakosságának többségét képezi, az őslakos jogok a meglévő nemzetközi kisebbségi jogosultságok mellé egyfajta kiegészítő védelmet nyújtanak, és elvileg erősebbé teszik a szóban forgó közösség államon belüli helyzetét. Másfelől, amennyiben egy őslakos nép vagy népek az autonóm entitás területén is kisebbségi helyzetben vannak, a fentebb a

⁴⁰¹ Az ezzel kapcsolatos magyar elnevezések megtévesztőek lehetnek, ugyanis inkább az aboriginal jelenthetne „őslakost” és az indigenous/indigène pedig bennszülöttet. Mivel azonban a magyar nyelvben a „bennszülött” kifejezéshez talán több politikailag inkorrekt képzettársítás kapcsolható, mint az „őslakos” műszóhoz, ezért a továbbiakban a két elnevezést egymással felcserélve használjuk.

⁴⁰² Anaya, S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition Oxford University Press, New York, 2004. 51.

⁴⁰³ <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 17.)

⁴⁰⁴ Uo.

⁴⁰⁵ Anaya, S. James: I.m. 70.

⁴⁰⁶ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples GA Res. 61/295. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/drip.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 17.) Szövegének nem hivatalos magyar fordítását lásd a *Pro Minoritate* folyóirat 2009/őszi számában. 119-131.

⁴⁰⁷ Ezekről lásd: Körtvélyesi, Zsolt: Az őslakos népek jogai. In: *Pro Minoritate*. 2009/ész 15.

⁴⁰⁸ Például Nunavut és Grönland esetében.

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

IV.7 A kérdés helye a regionális nemzetközi jogi rezsimekben

A kisebbségi tárgyú nemzetközi jogalkotás súlypontja az univerzális szintről, azaz lényegében az ENSZ-ről bizonyos regionális szervezetekre, így különösen az Európa Tanácsra és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre tevődött át az 1990-es évektől kezdődően, nagymértékben a Közép- és Kelet Európai kommunista rezsimek összeomlásának és az ebben a térségben működő szövetségi államokban emiatt fellépő hatalmi vákuumnak köszönhetően. Annak ellenére, hogy az ENSZ égisze alatt létrejött jogszabályokhoz hasonlóan sem az Európa Tanács, sem pedig az EBESZ jegyezte joganyag nem ismeri el a területi autonómiához való jogot, létezik néhány a tárgyalt problémával összefüggésbe hozható rendelkezés, különösen az ún. nemzetközi *soft law* terepén. Egy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1990-ben elfogadott ajánlás szerint ugyanis, „*a kisebbségek jelentik az egyik legfontosabb témakört a Közép- és Kelet Európai országokkal való együttműködésben és a velük történő konzultáció során. Ezeket a problémákat az autoriter uralom évei alatt tagadták és figyelmen kívül hagyták.*”⁴⁰⁹ Az iménti hiányosságok okozta problémákat orvosolandó első jelentős lépésként a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája került megalkotásra az Európa Tanács keretein belül 1992-ben, igaz még csak a kisebbségi lét egyetlen – bár kétségkívül igen jelentős – szegmensére, jelesül a nyelvi kérdésre koncentrálna. A Charta *expressis verbis* kizárja hatálya alól a bevándorló közösségek nyelvét: „*(a Charta rendelkezései) nem alkalmazandók a bevándorlók nyelveire*”.⁴¹⁰ Ezt a rendelkezést a Chartához csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen magyarázza: „*[E]nnek a Chartának nem az a célja, hogy a jelenkori népmozgásokból fakadó problémákat orvosolja, (...). Így különösen a Charta nem*

⁴⁰⁹ Recommendation 1134 (1990) on the rights of minorities. Section 6-7.

⁴¹⁰ 1992 European Charter for Regional and Minority Languages Article 1. Section a) Subsection ii.

vonatkozik azokra a napjainkban bevándorolt nem-európai csoportokra, amelynek tagjai megszerezték valamelyik európai ország állampolgárságát.”⁴¹¹ Ezenkívül a Charta a „fordított kisebbségeket” sem ismeri el „valódi” kisebbségekként, de szabályai minden további nélkül alkalmazhatók a kétszeres vagy többszörös kisebbségekre. Ezzel kapcsolatban a fentebb – az ENSZ dokumentumai kapcsán – elmondottak megfelelően irányadók. Ezzel szemben a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló 1995. évi Keretegyezmény már tartalmaz egy rendelkezést, amely egyfajta megoldást kínálhat a „kétszeres” vagy többszörös” kisebbségek problémáira. „*A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből fakadó jogok és szabadságok gyakorlása során minden valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényeket és mások jogait, különösen a többséghez vagy más nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.*”⁴¹² Az ehhez csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen konkretizálja a kérdést. Ebben a vonatkozásban hivatkozás tehető azokra a helyzetekre, amikor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek országos tekintetben kisebbségben vannak, de többséget képeznek az állam egy meghatározott területén.⁴¹³ Világos tehát, hogy az említett cikk a „fordított” és a „többszörös” kisebbségek érdekeit is védeni kívánja anélkül persze, hogy az előbbi kisebbségi csoportként ismerné el. Továbbá a Keretegyezmény kizárólag a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára írja elő a fenti kötelezettséget, vagyis nem a kisebbség mint csoport és pláne nem az autonóm szervek számára. Ezt az érvelést támasztják alá – többek között – a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző és biztosító Miniszterek Bizottságához benyújtott több országjelentés és az azokra, a Miniszterek Bizottsága segédszerveként működő a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által adott vélemények, valamint kommentárok és határozatok. Így az 1999-ben készült első finn országjelentés *expressis verbis* említést tesz kisebbségen belüli kisebbségi léhelyzetekről.⁴¹⁴

„[E]lmondható, hogy az Åland tartományban élő finnül beszélő emberek és az inari számik valamint a skolt számik **kisebbségen belüli kisebbségeket** jelentenek. Ålandon körülbelül 1200 finnajakú ember él, amely a teljes lakosság kevesebb, mint 5 százaléka. Továbbá megközelítőleg 6400 számi él Finnországban, akik közül mind az inari, mind pedig a skolt számi nyelvet 200-200 ember beszéli.”⁴¹⁵ (Kiemelés: T.N.)

⁴¹¹ Explanatory Report to the 1992 European Charter for Regional and Minority Languages. Section 31.

⁴¹² 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Article 20.

⁴¹³ Explanatory Report to the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 89.

⁴¹⁴ „Minority in minority situations”.

⁴¹⁵ Lásd az ACFC/SR (1999) 003) jelzetű dokumentumot: Report submitted by Finland pursuant to article

A finn kormány által benyújtott jelentésre és a fenti problémára a Keretegyezmény 3. cikkéhez kapcsolódva a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásában némiképp meglepő választ adott:

*„[S]zámitásba véve az Åland tartomány által élvezett autonómia szintjét és/vagy az általa gyakorolt hatáskörök természetét a Tanácsadó Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy a finnajkú lakosságnak is **megadható** annak lehetősége, hogy a Keretegyezmény nyújtotta védelemre támaszkodjon azokban az esetekben, amelyek Åland tartomány hatáskörébe tartoznak.” (...)⁴¹⁶ (Kiemelés: T.N.)*

A fenti megállapításból logikusan az (is) következhetne, hogy az Európa Tanács – egy tanácsadó testülete útján megfogalmazott – álláspontja szerint a „fordított” kisebbségek a Keretegyezmény szerinti nemzeti kisebbségeknek számítanak, azonban érdekes módon éppen Finnország, feltehetően némi ålandi közrehatásra, nem értett egyet ezzel a megközelítéssel. Az iménti állásfoglalásra tett finn válaszban ugyanis a területi állam megállapította, hogy:

„[Ú]gy tűnik, hogy a Tanácsadó Bizottság ajánlásai azon a gondolaton alapulnak, hogy a Keretegyezményt legalábbis részben olyan kisebbségekre is lehetne alkalmazni, amelyeket az állam kezdeti jelentése nem tekintett nemzeti kisebbségnek. Mindamellet az Åland tartomány területén élő finnajkúak a többségi lakosság részét alkotják, ha a teljes országról beszélünk.”⁴¹⁷

Talán ennek is köszönhetően a következő finn országjelentésben – amely bár valamelyest visszautalt az első jelentés vonatkozó pontjaira – már nem feszegette a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését a területi állam. Ennek ellenére a Tanácsadó Bizottság úgy gondolta, hogy van ez annyira fontos ügy, hogy legalább említés szintjén foglalkozni kell vele, és a második országjelentésre adott állásfoglalásában megállapította, hogy:

„[A] központi és az ålandi hatóságok fokozott párbeszédet kell, hogy folytassanak egymással a Keretegyezménynek az Åland tartományban élő finnül beszélő lakosságra való alkalmazhatóságáról addig a mértékig, amíg az érintettek az ilyen párbeszédre érdeklődést mutatnak.”⁴¹⁸

Az Európa Tanács puha jogi dokumentumai az előzőeknél részletesebben

25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 6.

⁴¹⁶ Lásd az ACFC/INF/OP/I(2001)002 jelzetű dokumentumot: Opinion on Finland, adopted on 22 september 2000.

⁴¹⁷ Lásd a GVT/COM/INF/OP/I(2001)002 jelzetű dokumentumot: Comments of the Government of Finland on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Finland. Section 1.

⁴¹⁸ Lásd az ACFC/OP/II(2006)003. jelzetű dokumentumot. Second Opinion on Finland adopted on 2 March 2006. Section 29.

szabályozzák ezt a kérdést. Így például a Parlamenti Közgyűlés 1201. számú ajánlása *expressis verbis* elismeri azok jogait, akik ugyan az állam szempontjából a többséghez tartoznak, de kisebbségi pozícióban élnek az ország egy meghatározott régiójában:

„[A]z ebben a Jegyzőkönyvben felsorolt jogok és szabadságok gyakorlása teljes mértékben alkalmazandók azokra a személyekre, akik az állam egészében többségben vannak, de annak egy vagy több régiójában kisebbséget alkotnak.”⁴¹⁹

Igaz – ahogyan már korábban említettem – az „Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt a nemzeti kisebbségek jogairól szóló Jegyzőkönyv” hangzatos címet viselő 1201. számú ajánlásból nem lett kötelező erővel rendelkező jogi dokumentum, nagymértékben amiatt is, mert elismerte a kisebbségek kollektív jogait, ideértve a (területi) autonómiához való jogot:

[A]zokban a régiókban, amelyekben többségben vannak, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre vagy, hogy speciális státuszuk legyen, a különleges történelmi és területi helyzetnek megfelelően, és az állam belső jogával összhangban.”⁴²⁰

A Föderalizmus, Regionalizmus, Helyi Autonómia és Kisebbségek Konferenciájának 1996. évi Záró Nyilatkozatát⁴²¹ követően két évvel az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadott egy határozatot⁴²² és egy ajánlást⁴²³ a területi autonómiáról és nemzeti kisebbségekről, amelyekben a Kongresszus javaslatokat fogalmazott meg az államok számára a kisebbségi területi autonómiákkal kapcsolatban. Az ajánlások címzettjeit két csoportba sorolhatjuk, idetartoznak egyrészt azok az országok, ahol már működik autonóm területi entitás, de azok is, ahol ugyan még nem, de a közeljövőben ki szeretnék alakítani valamely kisebbségi közösség életének autonóm kereteit. A most tárgyal témakör vonatkozásában az ajánlásnak és határozatnak csak annyiban van relevanciája, amennyiben kizárja hatálya alól a bevándorló csoportokat, deklarálva: a „nemzeti kisebbségek (...) alatt Európa történelmi kisebbségei értendők (...).”⁴²⁴ A területi autonómia és az ahhoz való jog elismerése felé tett eddigi legfontosabb lépés egy 2003-ban elfogadott – ám jogi

⁴¹⁹ Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights. Article 13.

⁴²⁰ Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights. Article 11.

⁴²¹ Final Declaration of the Conference of Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities. Cividade del Friuli (Italy), 24-26 October 1996.

⁴²² Resolution 65 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

⁴²³ Recommendation 43 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

⁴²⁴ Lásd a hivatkozott dokumentum preambulumát.

kötelező erővel nem rendelkező – Parlamenti Közgyűlési határozat volt.⁴²⁵ A határozat a már többször citált Gross-jelentésen alapul. Tárgyunk szempontjából komoly jelentősége van a jelentéstevő megállapításainak, aki szerint:

*„[A] sikeres autonómia egy államon belül a többség és kisebbségek, de a kisebbségek egymás közötti kiegyensúlyozott viszonyának is függvénye. Az autonóm jogállásnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalmának elveit.”*⁴²⁶

továbbá,

*„Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy megvédjék a „kisebbségen belüli kisebbségeket”, és biztosítsák, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék veszélyeztetve magukat az autonóm entitásra ruházott hatáskörök által. Ezekben az autonóm entitásokban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt szintén alkalmazni kell, a kisebbségen belüli kisebbségek javára.”*⁴²⁷

Az idézett megállapítást a határozat majdnem szó szerint átvette, és az csak egy az államok szuverenitására és területére vonatkozó és a lényegét nem érintő fordulattal egészült ki:⁴²⁸ *„(Az autonóm státusznak) az államok szuverenitásán és területi integritásán kell alapulnia.”*⁴²⁹

A határozathoz és javaslattervezetekhez csatolt Értelmező Jegyzékben Gross a következőképpen indokolta az imént idézetteket:

*[A]z emberi jogok ügye rendkívül fontos szerepet játszik az autonóm entitások rendszerében. (...) Autonóm entitás létesítésekor az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elveit tiszteletben kell tartani. Az autonómia köteles biztosítani a régióban élő többségtől különböző etnikai csoportok, és úgyszintén az államban többséget jelentő csoport tagjainak jogait, (...) fontos, hogy **különleges lépéseket tegyenek a „kisebbségen belüli kisebbség” védelme érdekében** vagyis, hogy a többségi lakosság tagjai vagy más kisebbségek ne érezzék magukat fenyegetve az autonóm entitás intézkedései által. Ez egy kulcsfontosságú aspektus (...).*⁴³⁰ (Kiemelés: T.N.)

A jelentést valamint a határozatot és az ajánlást az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagjai többségével elfogadta, igaz mindenféle kötelező erőt jelentő

⁴²⁵ Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe.

⁴²⁶ Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross Section 17.

⁴²⁷ I.m. Section 20.

⁴²⁸ And also the word 'themselves' was added to the sentence ending with 'but also between minorities'.

⁴²⁹ Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. Para. 17.

⁴³⁰ Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross Section 192.

következmény nélkül, ami az alábbi kérdést veti fel. Lehetséges, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek” védelmének kötelezettsége az autonóm entitások vonatkozásában a nemzetközi jog részévé vált pusztán szokásjogi úton? Mielőtt válaszolnék a kérdésre, néhány nemzetközi dokumentumot meg kell még vizsgálnom. A Közép-Európai Kezdeményezés,⁴³¹ amely a Magyarország, Ausztria, Olaszország és Jugoszlávia által 1989-ben életre hívott *Quadragonálénak* (később a kooperáció bővülése miatt *Pentagonálé*, majd *Hexagonálé*) nevezett együttműködés jogutódja, 1994-ben dolgozta ki a kisebbségi jogok védelméről szóló okiratát (a továbbiakban: Okirat). Annak ellenére, hogy az okirat nem minősül nemzetközi szerződésnek, annak tartalmát az érintett államok egy jelentős része⁴³² belső joga részévé tette, egymás között kötött kétoldalú nemzetközi szerződések kötésének sorozatával. A dokumentum egyik cikke tartalmaz néhány, a témám szempontjából relevanciával bíró rendelkezést, ezért érdemes azt ehelyütt is idézni:

*„[M]inden olyan területen, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozók a népesség többségét képviselik, az államok megteszik a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy azok, akik nem tartoznak ehhez a kisebbséghez, ne szenvedjenek semmiféle hátrányt, ideértve azokat a lépéseket, amelyek a jelen Okirat által előre látott védelmi intézkedések alkalmazásából keletkezhetnek.”*⁴³³

Ez a cikk minden kétséget kizáróan a „kisebbségen belüli kisebbségek” problematikájára vonatkozik anélkül azonban, hogy a kisebbség kifejezést a „többszörös” és a „fordított” kisebbségekre, pontosabban az azokhoz tartozó személyekre alkalmazná. Ezenkívül a diszkrimináció tilalmának elve tiszteletben tartásának fontosságáról beszél kisebbségi jogok említése helyett. Vagyis ebből az következik, hogy az Okirat jóllehet foglalkozik a kisebbségen belüli kisebbségek helyzetével, azokat mégsem tarja a dokumentumban használt definíció szerinti kisebbségekné.⁴³⁴

Végül meg kell vizsgálni az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet égisze alatt kidolgozott vonatkozó dokumentumokat. Az EBESZ szövegei, egészen az 1975. évi Helsinkai Záróaktával⁴³⁵ kezdve, elismerik a kisebbségek jogait és érdekeit. A

⁴³¹ A Közép-Európai Kezdeményezésnek nevezett egyeztetőforumnak jelenleg 18 résztvevője van, akik közül mindenki tagja az Európa Tanácsnak, és az államok fele az Európai Uniónak is.

⁴³² Ilyen állam például Magyarország, Olaszország, Szlovénia és Horvátország.

⁴³³ 1994 CEI Instrument for the Protection of Minority Rights. Article 25.

⁴³⁴ Lásd az Okirat 1. cikkét: „Ezen okirat alkalmazásában a nemzeti kisebbség kifejezés olyan csoportot jelent, amely számbelileg kisebb, mint az állam fennmaradó lakossága, tagjai ennek az államnak állampolgárai, etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőikben különböznek a lakosság többi részétől, és kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése a céljuk.”

⁴³⁵ Lásd a Záróakta VII. Fejezetét: Az emberi jogok és alapvető szabadságok, ideértve a meggyőződés,

még az EBESZ jogelődje, nevezetesen az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1990-ben Koppenhágában az ún. Emberi Dimenziós folyamat keretében tartott konferencián elfogadott dokumentuma *expressis verbis* elismeri a kisebbségek kollektív jogait, ideértve az autonóm megoldások létesítését is.⁴³⁶ Az EBESZ és az EBEÉ vonatkozó dokumentumainak egyetlen szépséghibája azonban az, hogy azok nem rendelkeznek kötelező erővel. Csakúgy, mint az EBESZ Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosának 1999. évi Lundi ajánlásai a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről, amelyet a téma szakértői, elsősorban kutatók és az akadémiai szféra jeles képviselő készítették. A Lundi ajánlások egyik bekezdése foglalkozik a „kisebbségen belüli kisebbségek” ügyével:

*„[A] helyi, regionális és autonóm hatóságok tiszteletben kell, hogy tartsák és biztosítani kötelesek valamennyi személy emberi jogait, ideértve a joghatóságuk területén élő minden kisebbség jogait.”*⁴³⁷

Az idézett cikk kétségkívül a kisebbségen belüli kisebbségek helyzetére vonatkozik, azonban a kisebbség kifejezés alkalmazási köre nem világos. Jóllehet annyi bizonyos, hogy a „többszörös” kisebbségek a fenti rendelkezés hatálya alá tartoznak, de mi a helyzet a „fordított” kisebbségekkel? A megoldást feltehetően a „valamennyi”⁴³⁸ kifejezés jelentheti, általános értelmezhetősége miatt. Véleményem szerint ezért az ajánlások citált fordulata vonatkoztatható mind a „fordított”, mind pedig a „többszörös” kisebbségekre. Az egyedüli kivételt az „új kisebbségek” vagyis a bevándorlók jelentik, mivel a szöveg „nemzeti kisebbségekre” utal, és ez a terminus technicus kizárólag a „régii vagy történelmi kisebbségekre” vonatkoztatható. Ahogyan korábban már utaltam rá, a kérdés a következő. Lehetséges-e, hogy a hatályos nemzetközi jog „valódi” kisebbségekként tartsa számon a „fordított” kisebbségeket a szokásjogi jogfejlődés folyamánként? A válasz egyértelműen nemleges. Amint az jól ismert, a nemzetközi szokásjogi szabály képződésének két konstitutív feltétele van, mégpedig a nemzetközi jog alanyainak általános gyakorlata (*diuturnitas*), amelyre ráadásul ugyanazok a jogalanyok mint érvényes és hatályos jogra kell, hogy tekintsenek (*opinio iuris*). Különböző okok miatt a nemzetközi jog alanyai, témám természetéből adódóan elsősorban az államok, a „fordított” kisebbségeket nem kezelik „valódi”

lelkiismeret, vallás és hitbéli szabadságot, tiszteletben tartása.

⁴³⁶ Lásd különösen a dokumentum 4. fejezetét.

⁴³⁷ 1999 Lund Recommendations of the OSCE High Commissioner National Minorities on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. Section 21.

⁴³⁸ Az angol szövegben „any” a francia szövegben „toute” a németben „aller”. Az EBESZ oldalán található magyar nyelvű változat a „bármely” kifejezést használja, feltehetően az angol verzió hatására.

kisebbségekként államközi kapcsolataikban. Általános gyakorlat hiányában pedig az *opinio iuris* meglétének vizsgálata is okafogyottá válik. Ezt az álláspontot erősítette meg az Európai Emberi Jogi Bíróság „a belgiumi oktatásban való nyelvhasználatra vonatkozó törvények bizonyos aspektusairól” szóló ügyekben (A továbbiakban mint „belgiumi nyelvi ügyek” is).⁴³⁹ A szóban forgó hat különböző, ám egymáshoz nagyon hasonló ügy tárgya a belgiumi egynyelvű Flandria régió oktatási rendszerének állítólagos diszkriminatív jellege volt. Belgiumban jelenleg négy nyelvi régió van, amelyek közül három egynyelvű (holland, francia és német), míg Brüsszel kétnyelvű. A konkrét esetekben flandriai franciaajkú diákok nyelvi jogairól volt szó. A Bíróság álláspontja szerint:

*„a régió állítólagos diszkriminatív egynyelvűsége nem akadályozza meg a francia nyelvű oktatást kívánó franciaajkú szülőket abban, hogy gyermekeiknek azt biztosítsák, akár államilag nem támogatott magániskolákban, vagy pedig a francia egynyelvű, illetve a brüsszeli régiókban.”*⁴⁴⁰

Igaz, első ránézésre a belgiumi vallonok nem jelentenek a kérdés szempontjából igazán jó példát, ugyanis bár a flamandokkal összehasonlítva és számarányukat tekintve valóban kisebbségben vannak Belgiumban, politikai és jogi szempontból nézve azokkal teljesen egyenlők, így nem kezelhetők kisebbségként. A *hard law* dokumentumokból, és a különféle nemzetközi fórumok, bíróságok esetjogából az következik, hogy az ún. fordított kisebbségeket a hatályos nemzetközi jog nem tekinti „valódi” kisebbségeknek. Jelenleg ugyanis a többség tagjai – nemzetközi jogi értelemben legalább is – nem lehetnek kisebbségben még akkor sem, ha olyan területen élnek, ahol egy másik csoport alkotja a többséget és dominálja a közhatalmat. Így az ezzel a megállapítással ellentétes *soft law* szövegek, ideértve a Gross-jelentés vonatkozó részeit is, pusztán *opinio necessitatis*-ként értékelhetők, vagyis társadalmi, gazdasági vagy politikai igények által indokolt gyakorlatra vonatkozó szándékként.⁴⁴¹ Természetesen ez azt is jelentheti, hogy a „fordított kisebbségek” a nemzetközi szokásjogi fejlődés eredményeképpen idővel a nemzetközi kisebbségi jog hatálya alá kerülhetnek, köszönhetően az emberi jogok (részben ideértve a kisebbségi jogokat is ebben a vonatkozásban)⁴⁴² természetének, amelyek nem annyira az államközi kapcsolatok következményeképpen, hanem inkább

⁴³⁹ Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64).

⁴⁴⁰ Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64) Section 13.

⁴⁴¹ Cassese, Antonio: International Law. Oxford University Press. Oxford 2001. 120.

⁴⁴² A kisebbségi jogok esetében az államközi gyakorlatnak jóval nagyobb szerepe volt illetve van, mint más emberi jogok esetében.

bizonyos országok belső jogi jogfejlődése során kerültek át a nemzetközi jog területére. Természetesen ehhez az szükséges, hogy az *opinio necessitatisból* jogi meggyőződés, vagyis *opinio iuris* váljék. Az ezt nehezítő legfontosabb akadály egyértelműen a nemzetközi kapcsolatokban az államérdeknek még mindig tapasztalható dominanciája szemben a közösségek és egyének érdekeivel. Természetesen az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveiből is fakadóan a „fordított kisebbségek” emberi jogait mind az autonóm hatóságoknak, mind pedig az autonóm entitás területén élő többségi lakosságnak tiszteletben kell tartania.⁴⁴³ Ez azonban egy további kérdést is felvet. Mivel a területi autonómia általában annak ellenére, hogy formálisan a régió teljes lakosságát, valójában gyakran egy meghatározott csoportot preferál a többiekkel szemben és ez szükségképpen valamelyest a háttérbe szorítja azoknak az érdekeit, akik ugyan az autonóm entitás területén élnek, de nem tartoznak a kérdéses csoporthoz. A „fordított” kisebbségekkel kapcsolatban feltehető kérdés a következő. Milyen mértékig korlátozhatja a területi autonómia a „fordított” kisebbséghez tartozó személyek emberi jogait? Más szóval, mit jelenthetnek az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei ebben az esetben? Ahogyan az jól ismert, a két említett emberi jogi alapelv nem tekinthető abszolútnak, azaz bizonyos esetekben korlátozhatók. Ez a premissza az alábbiak szerint kristályosodott ki a nemzetközi emberi jogi fórumok gyakorlatában:

„[A]z egyének közötti eltérő bánásmód csak akkor diszkriminatív, ha objektíven és ésszerűen nem indokolható, azaz amennyiben nem egy törvényes célt kíván elérni, és ha az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között nem áll fenn arányosan ésszerű kapcsolat.”⁴⁴⁴ (Kiemelés: T.N.)

Utalva a dolgozatom keretei között alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definícióra, világos, hogy a törvényes cél szükségszerű alkotóeleme annak. A területi autonómia célja ugyanis az adott területen élő többségi csoport identitásának és kultúrájának védelme, megóvása. Ezenkívül a cél mindig törvényes, mivel az autonómia kereteit az érintett ország belső joga minden esetben rögzíti.⁴⁴⁵ Annak kérdését pedig, hogy a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök arányosak-e vagy sem, esetről-esetre kell eldönteni, ugyanis nem létezik univerzális területi autonómia-modell, ennek okai pedig egyrészt a rendelkezésre álló külső és belső kondíciók eltérő voltában, másrészt a témára vonatkozó nemzetközi normák puha-jogi jellegében keresendők. Magyarul, minden létező területi autonómiamodell különbözik egymástól keletkezési

⁴⁴³ Lapidoth, Ruth: I. m. 193.

⁴⁴⁴ Case of Darby v. Sweden (Application No. 11581/85) Judgement of the European Court of Human Rights P. 31. De lásd például: Collective Dissenting Opinion of judges Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Wiarda and Mast in the 'Belgian Linguistic cases' etc.

⁴⁴⁵ Még azokban az esetekben is, ahol az autonómia szokásjogi alapokon fejlődött.

körülményeiben, a jogállását meghatározó ún. autonómia-statútum tartalmát tekintve, az autonóm státust övező garanciákat illetően, a területi állam demokratizmusát és területi berendezkedését figyelembe véve, és az adott autonóm entitás, és az autonómia fejlettségi fokát tekintve.⁴⁴⁶ Ennek köszönhetően a különböző helyzetek egyedi megoldást igényelnek.⁴⁴⁷ Ezenkívül a diszkrimináció tilalma elvének kiterjesztő értelmezése elfogadhatatlan az ilyen esetekben.⁴⁴⁸

IV.8 A kérdés percepciója a belső jogban

A fentebb vázolt problémára vagy inkább jelenségre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás vizsgálatát követően át kell tekinteni annak belső jogi megjelenését is, ideértve természetesen és elsősorban magának az autonóm területnek a belső szabályait. Elsőként azokkal a megoldásokkal érdemes kezdeni, ahol az autonóm entitásnak egyetlen hivatalos nyelve van. Ilyen például a Finnországhoz tartozó Åland-szigetek és a Kanada provinciájaként működő Québec.

IV.8.1 Åland és Québec

Åland lakosságának 89,9 százaléka svéd, míg 5 százaléka finn anyanyelvű.⁴⁴⁹ A finn és svéd nyelvű lakosság – ha nem is nemzetközi jogi értelemben de – őslakosnak tekinthető, a fennmaradó néhány százalékon pedig a különféle országokból Ålandra vándoroltak „osztognak”. Az ålandi autonómia-megoldás talán legfontosabb, és lényegében egyedülálló eleme a „Szigetekre” vonatkozó *nyelvi rendelkezések*. A Nemzetek Szövetsége döntésén alapuló szabályozás értelmében az Åland-szigetek hivatalos nyelve kizárólag a svéd.⁴⁵⁰ Ez többek között azt jelenti, hogy néhány megszorítással ugyan, de a közigazgatásban, a finn állammal való mindennapi kapcsolatokban, sőt még a helyi evangélikus egyház ügyeiben is a svéd nyelvet kell használni.⁴⁵¹ Talán ezeknél is jelentősebb súllyal esik latba az a tény, hogy a helyi

⁴⁴⁶ Tóth Norbert: Az autonóm pártrendszerek. In: Politikatudományi szemle Vol. 16. 2007/3. 90.

⁴⁴⁷ Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64) 10.

⁴⁴⁸ Uo.

⁴⁴⁹ Lásd Åland i siffror 2011. ÅSUB. Mariehamn, 2011. 4. <http://www.asub.ax/files/alsiff11sv.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. január 18.)

⁴⁵⁰ Johansson, Lars-Ingmar: Åland’s Autonomy. It’s Background and Current Status. In: Eriksson–Johansson–Sundbäck (eds.): i. m. 2006. 64

⁴⁵¹ 1991-ben a finn Lutheránus Egyház úgy döntött, hogy egy finn nyelvű egyházközséget is létrehoz Ålandon, de a helyi svédek heves ellenállása miatt ezt mindeztidáig nem sikerült megvalósítani Tóth:

oktatásban is a svéd nyelv a főszerep. Az ålandi oktatási rendszerben – amely éppúgy háromszintű, mint a legtöbb államban⁴⁵² – az oktatás nyelve a svéd, amely mellett kötelező tanítani az angolt, és még egy idegen nyelvet. Ez azt jelenti, hogy a területi állam másik hivatalos nyelvét, a finnt nem kötelező elsajátítani az ålandi iskolákban, és ebből kifolyólag a helyiek egy jelentős része egyáltalán nem is tud finnül!⁴⁵³ Az ålandiak anyanyelvükhöz való ragaszkodásának a Finnország egyéb vidékein élő svédajkúak számára is volt pozitív hozadéka. A vonatkozó szakirodalom szerint ugyanis nagymértékben hozzájárult a svéd nyelv – amely a finn mellett az ország másik ún. nemzeti nyelve⁴⁵⁴ – presztízsének jelentős növekedéséhez.⁴⁵⁵ Nyelvi szempontból is sajátos problémát jelent a lakosság 5 százalékát kitevő ålandi finnek, vagyis a kisebbségen belüli kisebbség helyzete. A kutatók egy része szerint ilyen esetekre alkalmazni lehet, sőt kell, a nemzetközi jog kisebbségeket védő rendelkezéseit.⁴⁵⁶ Az ålandi finnek azonban vagy nem érzik magukat kisebbségnek, vagy egyesek szerint „beletörődtek sorsukba”,⁴⁵⁷ amit az is bizonyíthat, hogy jóllehet létrehozták saját érdekvédelmi szervezetüket, az *Ahveniset*⁴⁵⁸ nevű egyesületet, ahhoz azonban csak nagyon kevesen csatlakoztak a helyi finn populációból.⁴⁵⁹ Az ålandi nyelvkérdés érdekes fejezete volt a helyi „Nya Åland”⁴⁶⁰ című napilap kísérlete a nyelvi keretek

I.m. 2005. 188.

⁴⁵² Ålandon az alap-, és középfokú oktatás mellett a felsőoktatást az 1997-ben alapított Ålandi Főiskola (Högskola på Åland) képviseli. Az intézményben hét (villamos mérnöki, közgazdász, idegenforgalmi- és szálloda, informatika, gépészmérnöki, tengerészeti, valamint diplomás ápoló) szakon lehet baccalaureus diplomát szerezni.

Hannikainen, Lauri: Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law. Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs. No. 5. Helsinki 1992. 15.

⁴⁵⁴ A „nemzeti nyelv” terminus gyakorlatilag valamivel szűkebb körű nyelvhasználatot jelent, mint a „hivatalos nyelv”. Természetesen mindkét nemzeti nyelv használható az állami intézményekkel való kapcsolatokban, de emellett a finn nyelvtörvény (a 2003. évi 423. sz. törvény) nyelvi körzetekbe sorolja az államot (melyek alapegységei a municípiumok), és ennek alapján a kormány tízévente határozza meg (népszámlálási adatok alapján) az egy- illetve kétnyelvű körzeteket. Ennek alapján automatikusan kétnyelvűnek minősül az a körzet, ahol a svéd-, illetve finnajkú kisebbség aránya eléri a nyolc százalékot, vagy ennek hiányában a 3000 főt. Azonban egy korábbi kétnyelvű körzet csak abban az esetben sorolható át az egynyelvű kategóriába, ha az érintett kisebbség számaránya hat százalék alá csökken, de még ebben az esetben is fennmaradhat a kétnyelvűség, ha azt az illetékes önkormányzat kéri a kormánytól.

⁴⁵⁵ Johansson, Lars-Ingmar: I.m. 2006. 66.

⁴⁵⁶ Hannikainen, Lauri: I.m. 1992. 22.

⁴⁵⁷ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy az autonóm rezsim számos ponton korlátozza a helyi finnek emberi jogait. Így például az ålandi finneknek nincs lehetőségük arra, hogy anyanyelvükön tanuljanak. Lásd Myntti-Nuolijärvi: I.m. 189., és finn nyelvű istentiszteleten is csupán évente 3-4 alkalommal vehetnek részt (Hannikainen, Lauri: I.m. (1992) 61).

⁴⁵⁸ A.m. „ålandi finnek”. Kuczynski, Anna-Liisa: Immigrants in their „own” country. Finns encountering Swedishness in Åland. 6. http://www.inter-disciplinary.net/wp-content/uploads/2009/06/immigrants_in_their_own_country.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 18.)

⁴⁵⁹ Hannikainen, Lauri: I.m. (1992) 24-25.

⁴⁶⁰ A.m. „Új Åland”.

tágítására. Történt ugyanis, hogy az említett újság 1985-ben egy rövid reklámot közölt hasábjain, csakhogy az addigi helyi szokással szakítva, finn nyelven. A hirdetés tulajdonképpen közérdekű volt, ugyanis négy sorban közölte a „Szigetek” finn nyelvű lakosságával, hogy mikor és hol vehetnek részt anyanyelvű istentiszteleten. Annak ellenére, hogy mind a svéd, mind pedig a finn nyelvű populáció evangélikus vallású Ålandon, az írás heves vitákat, mi több indulatokat váltott ki a „Szigeteken”. A helyi többséget alkotó svéd nyelvű ålandiak komoly kritikával illették a Nya Ålandot, amellyel szemben a hírlap főszerkesztője azzal védekezett, hogy kizárólag vallási tárgyú hirdetéseket hajlandó megjelentetni az újságban finn nyelven, profitorientált szervezetekét például nem. Sokak véleménye szerint ugyanakkor nem is annyira a finn nyelv ilyenét használatának ténye, hanem inkább az dühítette fel az ålandi svédeket, hogy a pársoros hirdetést megrendelő egyházközség a parókia nevét finnül adta meg. Tény ugyanakkor, hogy az említett incidens óta a Nya Åland tartózkodik a finn nyelvű tartalmak közlésétől.⁴⁶¹ Tévedés lenne azonban azt hinni, hogy a nyelvkérdés csak a svédajkúak oldalán generált vitákat Ålandon, mivel a svéd nyelvű, elektronikus médiumok ålandi indulása körül még a fentieknél is több bonyodalom akadt. A múlt század hatvanas éveiben az ålandiak szerették volna követni a svédországi televízióadók műsorait is, és ennek érdekében egy vételi tornyot akartak építeni a „Szigeteken”. A finn Kommunikációügyi Minisztérium azonban technikai nehézségekre hivatkozva elutasította kérelmüket. Teljesen nyilvánvaló volt, hogy ezek a „nehézségek” a valóságban nem léteztek, és ezt bizonyítandó, 1964-ben egy helyi üzletember illegális tv-átjátszót építtetett, amelyet azonban a rendőrség az imént említett minisztérium utasítására lerombolt. Az ügy Skandinávia szerte nagy visszhangot váltott ki, olyannyira, hogy az egyébként ålandi ügyekben a II. világháború után meglehetősen tartózkodó anyaország is megszólalt. Stockholm nem értette, hogy miért okoz ekkora problémát a svédországi tv-adások Åland területére való sugárzása és azok vétele, az Északi Tanács pedig méltányos rendezésre szólította fel Helsinkit. A finn kormány azonban még mindig vitatta a svéd nyelvű adók ålandi létjogosultságát, és ehelyett maga akart átjátszó-tornyot építeni a „Szigeteken”, igaz ezzel csak finnországi, és persze finn-nyelvű adások vételét akarta lehetővé tenni. Ekkor Svédország úgy döntött, hogy maga is épít egy tornyot, nem messze az ålandi partoktól, de svéd területen. A két ország között imígyen kifejlődő „tv-torony-háború” lezárásaképpen a svéd és finn döntéshozók 1970-ben úgy határoztak, hogy minden nap este hét óráig Finnországból sugárzott és finn nyelvű adásokat, azt követően pedig a svédországi adók műsorait

⁴⁶¹ Hannikainen, Lauri: I.m. (1992) 60-61.

nézhetik az álandiak. Természetesen ez a „megoldás” nem aratott osztatlan tetszést Mariehamnban, és az igazat megvallva, az autonómia immanens elveinek sem felelt meg az érintettek feje fölött meghozott döntés. Ez utóbbit is észelve a legújabb, és sorrendben harmadik autonómiatörvény a rádiózással és televíziózással kapcsolatos ügyeket az autonóm jogkörök közé sorolta, és ezzel megnyugtatóan rendezte a fennmaradt vitás kérdéseket.⁴⁶² A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló 1995. évi Keretegyezmény végrehajtását és ellenőrzését célzó országjelentésre adott Tanácsadó Bizottsági állásfoglalás szavá tette a finn nyelvnek az álandi oktatásban való használatának lehetőségeit. Az álandi autonómia-statútum, vagyis az „1991. évi 1144. számú Åland önkormányzatáról szóló törvény” 6. fejezete tartalmazza a nyelvi rendelkezéseket. Eszerint a „tartomány egynyelvű svéd.”⁴⁶³ Lehetőség van azonban a finn nyelv használatára, igaz kizárólag bírósági eljárásban illetve más állami hatóságok előtt folytatott egyedi ügyekben,⁴⁶⁴ vagyis az autonóm szervek eljárásaiban nem. A részben vagy egészben közfinanszírozású tanítási intézmények oktatási nyelve a svéd, igaz tartományi törvény ettől eltérően is rendelkezhet.⁴⁶⁵ A Bizottság állásfoglalása szerint ellenben:

„Mivel jelenleg ilyen törvény nem létezik, nem áll rendelkezésre finn nyelvű oktatási lehetőség a tartományban. (...) Elismerve a tartomány különleges alkotmányos helyzetét, a Tanácsadó Bizottságnak az álláspontja az, hogy hasznos volna vizsgálni, hogy a finn nyelv Åland szigetek oktatási rendszerében betöltött státusa mennyiben felel meg a tartomány finn nyelvű lakossága igényeinek.”⁴⁶⁶

A Tanácsadó Bizottság észrevételére tett finn válasz egyfelől a nemzetközi jogra hivatkozik, jelesül és pontosabban arra, hogy az Åland-szigetek svéd jellegének megőrzésére vonatkozó kötelezettséget a Nemzetek Szövetségének döntése alapján kötött nemzetközi szerződés írja elő. Ezenkívül a területi állam szerint a finn nyelven való oktatás magánfinanszírozású oktatási intézményekben lehetséges, ezenkívül pedig például az egészségügyi szolgáltatások is igénybe vehetők finn nyelven is, így a finn nyelv korlátozása nem tekinthető diszkriminatívnak.⁴⁶⁷ A válasz helytállóságát a Tanácsadó Bizottság tulajdonképpen elismerte, de a második országjelentésre vonatkozó állásfoglalásában megjegyezte, hogy további párbeszédre van szükség azzal kapcsolatosan, hogy hogyan lehetne a svéd nyelv státusának sérelme nélkül alkalmazni

⁴⁶² Hannikainen, Lauri: I.m. (1992) 57-58.

⁴⁶³ Lásd a törvény 36. §-át.

⁴⁶⁴ 37.§

⁴⁶⁵ 40. §

⁴⁶⁶ ACFC/INF/OP/I(2001)002. Section 46.

⁴⁶⁷ GVT/COM/INF/OP/I(2001)002. Section 46.

a finn nyelvet a köz- és magánoktatásban.⁴⁶⁸ Részben a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásainak, részben pedig annak köszönhetően,⁴⁶⁹ hogy az Európai Unió két irányelv⁴⁷⁰ Ålandra is kiterjedő hatállyal történő átültetését kérte számon Finnországon, a 2005-ös esztendőben új, a tárgyalt témával kapcsolatban relevanciával rendelkező tartományi törvényeket hozott meg az ålandi parlament. A két egymást szervesen kiegészítő jogszabályt egymás után fogadta el a *Lagting*. „A diszkrimináció Åland tartomány területén való kiküszöböléséről szóló 2005. évi 66. számú tartományi törvény”⁴⁷¹ 1. §-a határozza meg a jogszabály célját, ami az etnikai hovatartozáson, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy nemi hovatartozáson, illetve más hasonló körülményen alapuló diszkrimináció visszaszorítása és kiküszöbölése. Jól látható tehát, hogy az anyanyelv alapján történő diszkrimináció kimaradt a felsorolásból, igaz annak *exemplifikatív* jellege, valamint az etnikai hovatartozás említése elvileg lehetővé teheti az idézett rendelkezés teljesülését nyelv alapján történő diszkrimináció esetén. Annál is inkább így van ez, mivel az ålandi svédek a finnországi svédajkúak többségével ellentétben magukat nem nyelvi, hanem etnikai közösségként definiálják. Azaz ålandi kontextusban a helyi finnajkúak is inkább etnikai csoportként értékelhetők. A diszkriminációellenes jogszabályt egészíti ki a „2005. évi 67. számú tartományi törvény a diszkriminációügyi ombudsmanról”.⁴⁷² Az ombudsman feladata tulajdonképpen az előzőekben említett törvény végrehajtásának biztosítása. Eltérés azonban a más államok kapcsán megszokott gyakorlattól, hogy ebben az esetben nem parlamenti, hanem kormánybiztosról van szó, ugyanis az ombudsmant a kormány nevezi ki.⁴⁷³ A diszkriminációellenes jogszabályok megalkotásával és hatályba léptetésével jórészt csak a külső nyomásnak engedő ålandi szervek ezzel párhuzamosan tovább szeretnék volna erősíteni a svéd nyelv státusát. Miután 2002-ben parlamenti vitát tartottak a svéd nyelv ålandi helyzetéről, a tartományi kormány a következő évben elhatározta, hogy egy fehér könyvet kell készíteni erről a témáról. Az elkészült dokumentum lényegében kimutatta, hogy a svéd nyelv védelmét szolgáló nemzetközi és belső jogi szabályokra a valóság nem igazán reflektál.⁴⁷⁴ Emiatt az ålandi kormány 2004-ben létrehozott egy politikusokból álló bizottságot továbbá egy

⁴⁶⁸ ACFC/OP/II (2006) 003. Section 142.

⁴⁶⁹ Lásd a két jogszabály preambulumát.

⁴⁷⁰ A 2000/43/EC és a 2000/78/EC. számú irányelvekről volt szó.

⁴⁷¹ LANDSKAPSLAG om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland.

⁴⁷² LANDSKAPSLAG om diskrimineringsombudsmannen.

⁴⁷³ 2.§

⁴⁷⁴ Lásd Sanders; Gunilla: Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland.

http://www.regeringen.ax/composer/upload/modules/publikationer/vitbokgunillar_rapporttext.pdf
(Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 23.)

szakértőkből álló munkacsoportot, melyek feladat az volt, hogy kidolgozzanak egy a szigetek svéd jellegével összhangban álló hosszú távú nyelvpolitikát.⁴⁷⁵ A munka egy javaslattal zárult 2006-ban,⁴⁷⁶ amely különösen azért tartotta fontosnak a svéd nyelv helyzetének erősítését – elsősorban a finn nyelvvel szemben – mert enélkül az ålandi fiatalok nem tudnak érvényesülni otthon és kivándorolnak Svédországba, ami végső soron – többek között – munkaerő-piaci zavarokhoz is vezethet Ålandon.⁴⁷⁷ A nyelvvitának is nevezett folyamat egyik újabb állomására került sor 2007-ben, amikor a Lagtingben ismét vita bontakozott ki a finn nyelv helyi szerepéről. Ennek hatására az Ålandi Statisztikai és Elemző Hivatal (ÅSUB)⁴⁷⁸ több kutatást is végzett az ålandi finn nyelvhasználatról. A kutatók először a helyi munkaerő-piaci viszonyokat vizsgálták⁴⁷⁹ és úgy találták, hogy az érvényesüléshez komoly finn nyelvtudásra is szükség van Ålandon. A finn nyelv ålandi pozíciójára vonatkozó második jelentés⁴⁸⁰ visszaigazolta az iménti megállapításokat vagyis, hogy a helyi munkaerőpiacon tulajdonképpen nélkülözhetetlen a finn nyelv ismerete. A statisztikai hivatal elemzői szerint különösen az egészségügyben, a civil szektorban, valamint az állam - autonóm terület közötti kommunikációban szorult vissza a svéd nyelv. A nyelvviata során keletkezett dokumentumok hatására 2008-ban az ålandi kabinet létrehozta a kormányzati szakértő testületként működő Nyelvtanácsot,⁴⁸¹ amelynek fő feladata, hogy figyelemmel kísérfje a helyi nyelvi helyzet fejlődését a társadalom minden szintjén, továbbá, hogy elősegítse a svéd nyelvi jelleg fennmaradását. Ennek érdekében a Nyelvtanács vizsgálatokat folytathat le és éves szinten jelentést tesz a kormánynak a svéd nyelv helyzetéről.⁴⁸²

A svéd nyelv védelmével kapcsolatos szabályokhoz hasonló jelentőségű, és az ålandi identitás kialakulása valamint a svéd jelleg megőrzése szempontjából kulcsfontosságú a „hembygdsrätt” intézménye, melyet talán „ålandi állampolgárságként” lehetne fordítani.⁴⁸³ A regionális „állampolgárság” létrehozását nem írta elő a Nemzetek Szövetsége egyetlen dokumentuma sem, így az lényegét

⁴⁷⁵ Landskapsregeringens protokoll K10/04/1/41, 30.9.2004

⁴⁷⁶ Insatser för svenska språkets ställning - förslag till språkpolitiskt program för landskapet Åland
Problemställningar och åtgärder 25 april 2006.
<http://www.ls.aland.fi/composer/upload/kansli/Sprakpolitisktforslag.pdf> (Utolsó letöltés időpontja:
2009. július 23.)

⁴⁷⁷ I. m. 26.

⁴⁷⁸ „Ålands statistik- och utredningsbyrå”.

⁴⁷⁹ Rapport 2008:1 Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet.
<http://www.asub.ax/files/xRapport2008.1.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 23.)

⁴⁸⁰ Rapport 2009:7 Behovet av finska i ålänningarnas vardagsliv. Den svenskspråkiga servicen inom offentlig sektor och handel. <http://www.asub.ax/files/xRapport2009.7.pdf> (Utolsó letöltés időpontja:
2009. július 23.)

⁴⁸¹ „Språkråd”.

⁴⁸² Lásd a Nr. 22. Tillsättande av ett språkråd K10/08/1/21. című dokumentumot.

⁴⁸³ A kifejezés szó szerint „hazai jogot”, vagy a „haza jogát” jelenti.

tekintve a finn jogfejlődés terméke. A jogintézmény első alkalommal a sorrendben második autonómia-statútumban jelent meg 1951-ben – bár előképe már az „1922. évi 189. sz. ún. garanciatörvényben” is fellelhető –, ⁴⁸⁴ és az intézményt a harmadik autonómia-statútum nemcsak, hogy megőrizte, de tovább is fejlesztette. A hembygdsrátt alapvetően származékos „állampolgárságot” jelent, mivel sorsa az alapját képező finn állampolgárság lététől függ. Kizárólag finn állampolgárok lehetnek egyúttal álandi polgárok is, amelyet megszerezni öt év helyben lakás, és megfelelő svéd nyelvtudás ⁴⁸⁵ árán lehet. A finn állampolgárság megszűnése mellett automatikusan elenyészik a hembygdsrátt akkor is, ha a polgár több, mint öt évre elhagyja az Åland-szigeteket. A megfelelő svéd nyelvtudás, mint a regionális állampolgársághoz szükséges feltétel csak a harmadik autonómia-statútumba került be, mégpedig álandi követelésre. Ennek előzményeként szoktak hivatkozni arra a jogesetre, amikor 1979-ben még a második autonómia-statútum kétségkívül homályos rendelkezésére hivatkozva az álandi kormány megtagadta egy finnajakú polgár hembygdsrátt iránti kérelmét, annak elégtelen svéd nyelvtudására hivatkozva. ⁴⁸⁶ Az ügy a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elé került, és a törvényszék megsemmisítette az autonóm kabinet határozatát, óriási felháborodást váltva ki ezzel Ålandon. ⁴⁸⁷ A regionális állampolgárságnak szimbolikus jelentőségén túl számos gyakorlati előnye is van, így például kizárólag álandi polgárok szólhatnak bele az autonóm parlament, a Lagting, és a helyi önkormányzatok összetételébe, de a hembygdsrátt számos privilégiumot biztosít a kereskedelem, az adózás és az ingatlanszerzés területén is. A regionális állampolgárság legfőbb célja az, hogy megőrizze Åland etnikai összetételét, és az eltelt évtizedek ékesen bizonyították a jogintézmény hatékonyságát ezen a téren. ⁴⁸⁸ Az imént tárgyalt nyelvi szabályok és a hembygdsrátt mind egyetlen nemzetközi jogi célt vannak hivatva elérni, és pedig az Åland-szigetek svéd jellegének megőrzését, ami ugyebár azt is jelenti, hogy minden más jelleget háttérbe kell szorítani. Érdekesség azonban, hogy a hembygdsráttre vonatkozó szigorú szabályok ellenére a helyi lakosság egyharmada nem Ålandon

⁴⁸⁴ Suksi, Markku: Ålands konstitution. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 2005. 29.

⁴⁸⁵ A „megfelelő nyelvtudást” a következőképpen definiálja egy finn kormányrendelet: „Olyan gyakorlati nyelvtudás, amellyel a kérelmező képes munkát végezni, és mindennapi ügyeit intézni a svédnyelvű Åland-szigeteken” 73/1990 sz. Kormányrendelet 39§.

⁴⁸⁶ Az ún. „Oinas-ügyben” az álandi kormány arra hivatkozott, hogy a megfelelő svéd nyelvtudás olyan súlyos körülmény, amelyet a kormány minden *hembygdsrátt* iránti kérelem elbírálásakor figyelembe vehet. Oinas úr, aki 1972-ben költözött Ålandra, úgy érvelt, hogy ez nem lehet súlyos körülmény, ugyanis az 1951-es autonómia-statútum *expressis verbis* nem tartalmaz ilyen feltételt. A finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság végül az utóbbi argumentációt tette magáévá. (Myntti I.m. (2002) 197)

⁴⁸⁷ Hannikainen, Lauri: I.m. (1992) 55.

⁴⁸⁸ A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a svédek etnikai aránya mindössze négy százalékkal csökkent 1921-hez képest, amit a helyiek a külső (vagyis nem finnországi) bevándorlás számlájára írnak.

született.⁴⁸⁹ Természetesen álandi szempontból bevándorlónak számítanak azok is, akik Finnország más részeiről vagy éppen Svédországból érkeztek. A Finnországból érkezettek döntő része svédajkú finn, és természetesen az anyaországból jöttek esetében sincs gond a nyelvtudással. A migránsok fennmaradó részének körülbelül a fele más skandináv államból, míg a többiek vagy egyéb EU tagállamból, illetve harmadik országból érkeztek.⁴⁹⁰ Álandnak jelenleg nincs hatályos jogszabálya az egyre növekvő méreteket öltő bevándorlás koordinálására. A problémát érzékelve a helyi kormány 2007-ben úgy döntött, hogy egy tanácsadó szervként működő ún. integrációs bizottságot hoz létre, amely megfelelő javaslatokat dolgoz ki a helyzet orvoslására.⁴⁹¹ A bizottság gyorsan elkészült jelentésével, amelyben elsősorban és egyebek mellett egy a bevándorlók integrációjára vonatkozó tartományi törvény megalkotására valamint egy átfogó integrációs politika kidolgozására kérte fel az álandi szerveket.⁴⁹² Ez utóbbi azért is sürgető, mert egy az álandi ombudsman felkérésére az ÅSUB által elvégzett felmérés szerint a nem svédajkú álandi lakosok körülbelül fele szenvedett már el valamiféle hátrányt hiányos svéd nyelvtudása miatt.⁴⁹³

Az imént tárgyaltakhoz nagyon hasonló a helyzet a kanadai fennhatóság alatt álló Québecben, amennyiben itt is a nyelvkérdés okozza a legtöbb problémát a társadalmi kapcsolatokban. A probléma által vetett nemzetközi és nemzeti jogi hullámokat már áttekintettem (lásd *supra*), ezért most elsősorban a vonatkozó kanadai, illetve québeci jogszabályokra és joggyakorlatra koncentrálok. Finnországhoz hasonlóan Kanadának is két hivatalos nyelve van, mivel az angol mellett a francia is ilyen státusszal rendelkezik. A kétnyelvűség alól azonban itt is akad egy kivétel,⁴⁹⁴ mégpedig a frankofón örökségű Québec, ahol egyedül a francia nyelv számít hivatalosnak. Álandhoz képest eltérést jelent azonban, hogy a Québecben meghatározó két közösség mellett őslakos népek is élnek, akiket – az inuitok és a meszticek kivételével – a kanadai jog a legújabbkori jogfejlődés termékeként „első nemzetekként”⁴⁹⁵ aposztrofálja. Ráadásul a Québecben élő inuitok egy része, a provincia északi részén, egyfajta „autonómián belüli autonómiát” élvez (lásd *infra*). A québeci nyelvhasználatra vonatkozó alapvető szabályokat az előző alfejezetekben már többször

⁴⁸⁹ Granholm, Petra: Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland. Rapport från Ålands Fredsinstitut, Mariehamn, Nr. 2. 2009. 5.

⁴⁹⁰ State, Bogdan: Immigrant Integration on Åland – an exploratory study. Report from the Åland Islands Peace Institute. Mariehamn, No. 2-2007 6-7.

⁴⁹¹ State, Bogdan: I. m. 13.

⁴⁹² Uo.

⁴⁹³ „Olika behandling i lika situation” Om diskriminering i det åländska samhället. Rapport 2007:7. ÅSUB. Mariehamn. 2007. 23-44.

⁴⁹⁴ Lényegében kivételt jelent még Nunavut is, ahol az inuktitut nyelv is hivatalos státusszal rendelkezik.

⁴⁹⁵ Vö. „First nations” vagy „Premières nations”.

citált francia nyelvi charta,⁴⁹⁶ azaz az 1977. évi 101. törvény tartalmazza. Ezenkívül fontos és témánk szempontjából releváns rendelkezések vannak a Charta végrehajtási rendeleteiben,⁴⁹⁷ a kanadai és québeci emberi jogi tárgyú jogszabályokban és a kanadai alkotmány szerepét betöltő 1867. évi British North America Act-ben⁴⁹⁸ (a továbbiakban: „Brit Észak-Amerika törvény” és/vagy „1867. évi alkotmánytörvény”). A második világháborút követően a kanadai provinciák közül egyedülként a frankofón többségű Québecben erősödött fel a szeparatizmus, és több szecesszionista mozgalom, illetve párt jött létre, komoly sikereket érve el a tartományi választásokon. Az 1960-as években kezdődött és a québeci társadalmat a függetlenség kérdése mentén megosztó ún. csendes forradalom⁴⁹⁹ miatt az 1970-es évek közepére a kanadai politikai osztályban megérlelődött a döntés arra vonatkozóan, hogy a kanadai alkotmányt és az egyéb sarkalatos jogszabályokat módosítani kell annak érdekében, hogy az ország területi integritása megőrizhető legyen azaz, hogy Québec ne szakadjon el Kanadától.⁵⁰⁰ Ennek érdekében Québec a többi provinciához képest komoly többletjogokat és derogációkat kapott Ottawától. A jogfejlődés tulajdonképpen a québeci „Emberi Jogok és Szabadságok Chartájával” indult be 1975-ben,⁵⁰¹ amely felett a jogforrási hierarchiában kizárólag a kanadai alkotmány áll.⁵⁰² A québeci Emberi Jogi Charta tiltani rendeli a nyelvi alapon történő diszkriminációt is.⁵⁰³ A québeci Emberi Jogi Charta végrehajtására a jogszabályban létrehoztak egy Bizottságot⁵⁰⁴ és egy ún. Emberi Jogi Törvényszéket⁵⁰⁵ is. Az utóbbi határozatai minden québeci természetes és jogi személyt köteleznek. Az 1975. évi Chartát hamarosan egy újabb, mégpedig a már fentebb többször hivatkozott 1977. évi 101. számú törvény, azaz a francia nyelvi charta követte. A korábban részletesen ismertetett nemzetközi jogi következmények és a kanadai Legfelsőbb

⁴⁹⁶ Charte de la langue française.

⁴⁹⁷ A rendeleteket lásd: <http://www.canlii.org/en/qc/laws/stat/rsq-c-c-11/latest/rsq-c-c-11.html#enabled> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 18.)

⁴⁹⁸ A Brit Észak-Amerika törvényt a brit parlament hozta, és módosítása rendkívül bonyolult, mert módosító javaslatot a kanadai parlament tehet, de módosítani csak a Westminsternek van joga. 1982 óta hivatalosan alkotmánytörvénynek nevezik, de informálisan forgalomban maradt az eredeti elnevezés is.

⁴⁹⁹ Révolution tranquille vagy quiet revolution.

⁵⁰⁰ Arnopoulos, Sheila-MacLeod – Clift, Dominique: The English Fact in Quebec. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2nd Edition 1984. 51-66. A kanadai Legfelsőbb Bíróság a „Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217”-ügyben vizsgálta meg a nemzetközi jog, valamint a kanadai jog alapján Québec esetleges Kanadától való elszakadásának legalitását.

⁵⁰¹ Lásd Charter of human rights and freedoms.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C1_2_A.HTM (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 23.)

⁵⁰² Sworden; Philip: An Introduction to Canadian Law. Emond Montgomery Publications, Ontario, 2006. 39.

⁵⁰³ Lásd a jogszabály 10.§-át.

⁵⁰⁴ Lásd a jogszabály 57-85 §-ait.

⁵⁰⁵ Lásd a törvény VI. részét: 100-133. §

Bíróság jogértelmező tevékenysége miatt sokszor módosított francia nyelvi charta hatályos első paragrafusa szerint „*Québec hivatalos nyelve a francia.*”⁵⁰⁶ Az idézett törvény preambuluma megpróbálja megindokolni a francia nyelv primátusát, eszerint ugyanis „*a többségi frankofón népesség megkülönböztető nyelve, a francia nyelv lehetővé teszi a québeci népnek, hogy kifejezze identitását.*” Vagyis az idézett fordulat szerint a francia nyelv kiemelt helyzete a teljes québeci lakosság akaratát tükrözi. Azonban már a preambulum említést tesz másféle érdekekről is. Elsőként megállapítja, hogy a québeci Nemzetgyűlés tiszteletben tartja az angolajkú québeciek intézményeit, és tekintettel van az etnikai kisebbségekre is. Ezt követően az amerikai indiánoknak⁵⁰⁷ és a québeci inuitoknak⁵⁰⁸ mint az ország első lakosai leszármazottainak jogát ismeri el nyelvük és eredeti kultúrájuk⁵⁰⁹ fenntartására és fejlesztésére vonatkozóan. Érdekesség, hogy az alapvető nyelvi jogokat taglaló fejezet azonban csak a francia nyelven történő kommunikációt tekinti ilyennek, vagyis alapvetőnek.⁵¹⁰ Ålandhoz hasonlóan Québecben is létrehoztak egy kormányzati szervet – a francia nyelvi charta alapján⁵¹¹ – amelynek a francia nyelv védelme a célja, de emellett a francia nyelvi charta végrehajtását is felügyeli. A nyolc tagból álló, valójában kormánybizottságként működő Québeci Francia Nyelvi Hivatal⁵¹² (a továbbiakban: Hivatal) feladata emellett egy nyelvpolitika kidolgozása és végrehajtása, valamint a francia nyelv mindennapi érvényesülésének monitorozása.⁵¹³ Tevékenységéről évente beszámol a québeci kormánynak. A francia nyelvi charta végrehajtásához komoly eszköz, mégpedig bírság kiszabásának lehetősége áll a Hivatal rendelkezésére. Ennek alapján, aki a francia nyelvi chartát, vagy az annak alapján kibocsátott rendeleteket megsérti, bűncselekményt követ el és pénzbírsággal büntetendő.⁵¹⁴ Mégis a korábbi és a francia nyelv *kizárólagosságát* kodifikáló szabályok némiképpen enyhültek az utóbbi két évtizedben. Ez tetten érhető többek között abban is, hogy jóllehet Québecben a törvényhozás és az igazságszolgáltatás hivatalos nyelve a francia,⁵¹⁵ a helyi jogszabályokat angol nyelvre is lefordítják és az angol nyelvű dokumentumok is felhasználhatók a hivatalos eljárásokban. Igaz bizonyos rendeletek vagy más hasonló természetű jogszabályok tekintetében vita esetén a francia nyelvű

⁵⁰⁶ Lásd Charte de la langue française, 1 §.

⁵⁰⁷ „Amérindiens”.

⁵⁰⁸ „Inuit du Québec”.

⁵⁰⁹ „Culture d’origine”.

⁵¹⁰ Lásd a törvény 2-6. paragrafusait.

⁵¹¹ Lásd a jogszabály 157. §-át.

⁵¹² „Office québécois de la langue française”.

⁵¹³ Lásd a jogszabály 159-160. §-át.

⁵¹⁴ A pénzbírság összege természetes személy esetén 250-tól 700 kanadai dollárig, jogi személy esetén 500-tól 1400 kanadai dollárig terjedhet. A visszaesőket ennél súlyosabban ítéli meg a törvény. (205. §)

⁵¹⁵ 7. § (1) bekezdés.

szöveg az irányadó.⁵¹⁶ A korábbi állapothoz képest a jelenleg hatályos charta több rendelkezést is tartalmaz a québeci anglofón közösség, valamint a helyi őslakos és más csoportok védelme érdekében. Oktatási jogaikkal összefüggésben lehetőség van arra, hogy angol nyelvű iskolaszékek alakuljanak, amelyek működését a Hivatal kérelemre engedélyezheti. Alapesetben a kérelmet olyan önkormányzat terjesztheti elő, amely lakosságának több, mint fele angol anyanyelvű.⁵¹⁷ Ezenkívül Québec elismer egy speciális státuszú intézményt is, az ún. tengermelléki iskolaszéket, ahol francia, angol, és indián nyelveken folyik oktatás alapvetően az ottani őslakos népesség igényeihez igazítva.⁵¹⁸ A francia nyelvi charta pontosan meghatározza, hogy kiknek van joga a francia nyelvtől eltérő nyelven való oktatáshoz Québec területén. Ennek alapján az a gyermek tanulhat angol nyelven, akinek legalább az egyik szülője kanadai állampolgár és angol nyelvű általános vagy középiskolai oktatásban részesül illetve részesült, de bizonyítani szükséges azt is, hogy az oktatás nagy része angol nyelven folyt illetve folyik. Ezenkívül az a gyermek is jogosult erre, amelynek bár nem kanadai állampolgárságúak a szülei, de legalább az egyikük Québec területén angol nyelvű oktatásban vett részt a fenti megszorítással. Ezekben az esetekben az érintett gyermek testvéreit is megilleti az angol nyelvű oktatáshoz való jog.⁵¹⁹ A fenti szabályok esetében azonban kizárólag a közfinanszírozású intézményben eltöltött időt lehet figyelembe venni. Emellett további megszorításokat is el kell, hogy szenvedjenek azok, akik angol iskolába íratják gyermekeiket. Így például egyetlen gyermek sem kaphatja meg a középiskolai vég bizonyítványát az oktatási minisztérium rendelete által meghatározott megfelelő francia nyelvtudás nélkül.⁵²⁰ Igaz, a québeci kormány a fenti szigorú rendelkezések alól kivételeket is megállapíthat.⁵²¹ Az anglofónokhoz képest sokkal előnyösebb helyzetben vannak québeci indiánok és inuitok. A törvény ugyanis *expressis verbis* elismeri a saját nyelvű oktatáshoz való jogukat, és a francia nyelvi charta helyett nagyrészt⁵²² a kri, inuit és naszkapi őslakosok oktatásáról szóló törvény rendelkezései vonatkoznak rájuk.⁵²³ Ezenkívül az indián rezervátumok sem tartoznak a francia nyelvi

⁵¹⁶ Lásd a törvény 8. paragrafusát.

⁵¹⁷ Lásd a jogszabály 29.1 §-át.

⁵¹⁸ A Québec területén élő őslakosok ugyanis nyelvi szempontból rendkívül megosztottak. A kanadai hivatalos nyelvek közül egy részük csak a franciát más részük viszont kizárólag az angolt beszéli. Emellett természetesen olyan törzsek is vannak, amelyek mindkettőt használják a mindennapi érintkezésben. Végül nagy részük a saját nyelvét is beszéli.

⁵¹⁹ Lásd a jogszabály 73. §-át.

⁵²⁰ Lásd a jogszabály 84. §-át.

⁵²¹ Lásd a jogszabály 86.1 §-át.

⁵²² A francia nyelvi chartában meghatározott kivételekkel.

⁵²³ „Education Act for Cree, Inuit and Naskapi Native Persons of 1988.”

charta hatálya alá.⁵²⁴ Az őslakosok jogállását a más az egykori Brit Birodalom érdekeltségéhez tartozó területekhez hasonlóan Kanadában is az ún. angol telepes-kolonizáció⁵²⁵ keretében a helyi kormányzat által az érintettekkel kötött megállapodásokkal igyekeztek rendezni. Ezek a megállapodások elsősorban ún. földhasználatra vonatkozó megállapodások⁵²⁶ és az őslakosok által hagyományosan használt földterületek tulajdonviszonyait rendezik mégpedig akként, hogy elismerik azok tulajdonjogát a szóban forgó ingatlanok vonatkozásában. Québec – és Kanada – nagyrészt a XX. század elején tolt ki – sokszor erőszakos eszközöket is bevetve – határait északi irányba kanadai szuverenitás alá vonva így olyan területeket, amelyeken akkor még jórészt kizárólag őslakos népek éltek. A *terra nullius* elvére hivatkozva hozták meg a területnagobbodást szentesítő és az addig Észak-nyugati Területek néven ismert régióra vonatkozó 1912. évi québeci határ-kiterjesztési törvényt.⁵²⁷ A québeci őslakos népek egy a köztük, valamint a québeci és a kanadai kormány között felmerült vitának⁵²⁸ köszönhetik státuszuk rendezését. Ennek következményeként a háromoldalú tárgyalások eredményeként írták alá az 1975. évi James Bay-i és Észak-québeci Megállapodást.⁵²⁹ A James Bay-i Megállapodás három kategóriába sorolta a québeci földeket, melyek közül az első kategória jelenti azokat az ingatlanokat, amelyek az őslakosok kizárólagos tulajdonában vannak. Ezenkívül a Megállapodás létrehozta az őslakosok oktatásáért felelős iskolaszékeket, valamint elismerte azok helyi önkormányzatok létesítésére vonatkozó jogait. Emellett egyfajta regionális önkormányzatként létrehozták a krí indiánokat képviselő Krí Regionális Hatóságot,⁵³⁰ valamint az inuitokat képviselő Kativik Regionális Kormányzatot.⁵³¹ A dokumentum szövegét néhány évvel később némileg módosították, amikor a szintén a Krí néphez tartozó Naszkapi törzs is csatlakozott annak szövegéhez az 1978. évi ún. Észak-kelet

⁵²⁴ Lásd a jogszabály 97. §-át.

⁵²⁵ A telepes kolonizáció („settler colonialism”) lényege az volt, hogy a XIX. század első harmadától kezdődően a brit Korona fokozatosan bizonyos önkormányzati jogokat transzferált gyarmatai egy részére („telepes demokrácia”), melynek keretében az ottani angolszász fehér telepes lakosság a saját hatáskörében szabályozhatta az őslakosok jogállását. Lásd: Russel, Peter H.: *Recognizing Aboriginal Title. The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism*. University of Toronto Press, Toronto, 2005. 90-104.

⁵²⁶ „Land claim agreements”.

⁵²⁷ Quebec Boundaries Extension Act of 1912.

⁵²⁸ A kanadai és a québeci kormány ki szerette volna aknázni az észak-québeci vízenergiában rejlő lehetőségeket és több vízierőművet akart létesíteni az őslakos népek által hagyományosan birtokolt és használt földeken. Az őslakosok végül eredményesen tiltakoztak és a szövetségi valamint a tartományi kormányzatok elfogadták őket tárgyalópartnernek.

⁵²⁹ James Bay And Northern Quebec Agreement of 1975. A Megállapodás teljes szövegét lásd: <http://www.gcc.ca/pdf/LEG000000006.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 27.)

⁵³⁰ „Cree Regional Authority”. Lásd a Megállapodás 11/A fejezetét.

⁵³¹ „Kativik Regional Government”. Lásd a Megállapodás 13. fejezetét.

québeci megállapodással.⁵³² Bár az alkotmány ezt nem teszi kötelezővé, a kanadai parlament minden az alaptörvény 35. cikke alapján kötött megállapodást a nemzetközi szerződések ratifikációjához hasonló eljárási rend szerint törvényben erősít meg. Az őslakosokra vonatkozó kanadai jog folyamatosan fejlődik és Québecet érintően ennek keretében kötöttek megállapodást a nunaviki⁵³³ inuitokkal 2006-ban,⁵³⁴ amely megnyitotta az utat egy esetleges Québecen belüli inuit területi autonómia létesítése előtt. A fenti megállapodások részletszabályait québeci törvények és rendeletek állapítják meg.

Az ismertetett québeci jogszabályok egy szövetségi szintű alkotmánymódosítást, vagy inkább kiegészítést tettek szükségessé 1982-ben, amikor sor került a Jogok és Szabadságok Kanadai Chartájának⁵³⁵ vagy más néven az 1982. évi alkotmánytörvény⁵³⁶ elfogadására és hatálybaléptetésére. Az alkotmánytörvény – *nomen est omen* – a kanadai alaptörvényként funkcionáló 1867. évi Brit Észak-Amerika törvényt egészíti ki és teljes mértékben osztja annak jogi sorsát. A törvény 23. §-a „Kisebbségi oktatási jogok” néven szabályozza az anglofón és a frankofón állampolgárok oktatási jogait. A jogszabály nem következetes, ugyanis míg a korábbi paragrafusokban anglofón és frankofón nyelvi közösségekről beszél,⁵³⁷ addig a kisebbségi oktatási jogok kapcsán angol vagy francia nyelvi kisebbségi lakosságról. Ennek értelmében azoknak a kanadai állampolgároknak, akik az elsőként tanult és még értett nyelve miatt abban a provinciában, ahol lakik az angol vagy a francia nyelvi kisebbségi népességhez tartozik, vagy angol vagy francia nyelvű általános iskolai oktatásban vett részt Kanadában, és olyan provinciában lakik, ahol az oktatási nyelve miatt az angol vagy a francia nyelvi kisebbségi közösséghez tartozik joguk van ahhoz, hogy gyermekeik a provinciában azon a nyelven jussanak általános és középiskolai oktatáshoz. Ez a rendelkezés elvileg garantálná a québeci anglofón közösség oktatási jogait, csak hogy ez a szakasz nincs hatályban Québecben. Ellenben az idézett paragrafus 2. és 3. bekezdése igen, amelyek szülői jogként lehetővé teszik, hogy a megkezdett angol, avagy francia nyelvű képzést a gyermek ugyanazon a nyelven fejezhesse be Kanada minden provinciájában.⁵³⁸ A kanadai alkotmány emberi jogi rendelkezései ezek szerint csak kis mértékben érintik a québeci hatásköröket csakúgy, mint az 1976. évi kanadai emberi jogi törvénynek nevezett dokumentum,⁵³⁹ az

⁵³² „Northeastern Quebec Agreement of 1978.”

⁵³³ Nunaviknak nevezik Québec területének északi harmadát, amely lakosságának 90 százaléka inuit.

⁵³⁴ Lásd a Nunavik Inuit Land Claims Agreement of 2006. című megállapodást.

⁵³⁵ „Canadian Charter of Rights and Freedoms”.

⁵³⁶ „Constitution Act of 1982”.

⁵³⁷ Lásd a törvény 16.1 §-át.

⁵³⁸ Lásd a 23. § (2)-(3) bekezdését.

⁵³⁹ „Canadian Human Rights Act of 1976.”

öslakosokra vonatkozóan pedig annyit állapít meg, hogy rendelkezései nem érintik a velük korábban kötött szerződések hatályát,⁵⁴⁰ továbbá az alkotmánytörvény 2. része megerősíti az öslakosok létező⁵⁴¹ és szerződéses jogait.⁵⁴² A kanadai alkotmány meghatározza az öslakos fogalmát, és ebbe a kategóriába kizárólag az indián népek, az inuitok, és a meszticek tartoznak.⁵⁴³ A három csoport között alapvető különbség van abban a tekintetben, hogy kizárólag az indiánokra vonatkozóan létezik, többé-kevésbé egységes kódexszerű szabályozás a kanadai jogban. Igaz, a többször módosított 1876. évi indiánügyi törvényt⁵⁴⁴ rengeteg bírálat érte az elmúlt évszázadban elsősorban elavult terminológiája és kolonialista szemléletmódja miatt. Mindenesre ez a törvény határozza meg azt, hogy ki tekinthető indiánnak illetve, hogy az ide tartozó természetes személyek milyen jogokkal rendelkeznek. Ezenkívül az indiánügyi törvény rendelkezik a rezervátumokról is. A jogszabály végrehajtásáról az indiánügyi és az északi területek fejlesztésének minisztere gondoskodik, aki egyúttal az indiánügyek főfelügyelője is.⁵⁴⁵ Az indiánügyi törvényt több más ebben a tárgykörben született szövetségi jogszabály egészíti ki.⁵⁴⁶

Az előzőekben részletezett öslakosokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan meglehetősen sok jogszabály foglalkozik az új kisebbségekkel, vagyis a Kanadába érkező migránsok helyzetével. A vonatkozó joganyag közül az „1995. évi egyenlőség a foglalkoztatásban” című törvény bevezeti a „látható kisebbség”⁵⁴⁷ fogalmát, amely alatt az öslakosoktól különböző, nem-fehér bőrű és nem a kaukázusi (europid) rasszhoz tartozó személyeket ért.⁵⁴⁸ Természetesen ez a meghatározás csak részben fedi le a bevándorlók csoportját, mivel például a hagyományos európai társadalmakból érkező személyeket nem vonja a jogszabály hatálya alá. A törvény célja az egyenlőség elvének tiszteletben tartása a munka világában.⁵⁴⁹ A másik fontos szövetségi jogszabály ebben a tekintetben a 2001. évi bevándorlási és menekültvédelmi törvény,⁵⁵⁰ amely a címben jelzett tárgykör ellenére vagy talán éppen ezért megállapítja, hogy (a törvényt)

[ú]gy kell értelmezni és alkalmazni, hogy az elősegítse a kanadai kormánynak, a

⁵⁴⁰ Lásd a 25. §-t.

⁵⁴¹ Létező jogok alatt a korábbi kanadai törvények által elismert jogokat kell érteni.

⁵⁴² Szerződéses jogok alatt a kanadai kormány és az öslakosok között kötött szerződésekben (land claim agreements) elismert jogokat kell érteni. (35. § (3) bekezdés.)

⁵⁴³ Lásd a jogszabály 35. § (2) bekezdését.

⁵⁴⁴ „Indian Act of 1876.”

⁵⁴⁵ Lásd a törvény 3. §-át.

⁵⁴⁶ Így például a szintén québeci jelentőségű, a Szent Lőrinc-folyó néhány szigetén élő indián csapat érdekeit védő 1926. évi Saint Regis Islands Act, vagy az indiánokra is vonatkozó „1995. évi egyenlőség a foglalkoztatásban” című törvény.

⁵⁴⁷ „Visible minority” vagy „minorité visible”.

⁵⁴⁸ Lásd a törvény értelmező rendelkezéseit.

⁵⁴⁹ Lásd a törvény 2. cikkét.

⁵⁵⁰ „Immigration and Refugee Protection Act of 2001”

*kanadai francia és angol nyelvi kisebbségi közösségek vitalitásának fokozására vonatkozó köteleességét (...)*⁵⁵¹

Azaz a kanadai jog jól láthatóan a „történeti kisebbségi” közösségeket preferálja a bevándorlókkal szemben. Természetesen Québecnek saját bevándorlási politikája van, amelynek legfontosabb elemét a tartósan letelepedni szándékozók francia nyelvtudása jelenti. A québeci bevándorlási törvény⁵⁵² nem követeli meg az előzetes francia nyelvtudást a bevándorolni szándékozóktól (akiket informálisan a franko- és anglofónoktól megkülönböztetve allofónnak⁵⁵³ neveznek), de intézményesít egy a migránsok beilleszkedését elősegítő programot, amelynek során a megfelelő francia nyelvtudást mindenkinek meg kell szereznie annak érdekében, hogy „*a québeci társadalom frankofón többségével a harmonikus együttélés biztosítva legyen.*”⁵⁵⁴ A québeci bevándorlási törvény végrehajtását felügyelő bevándorlásügyi és a kulturális közösségek ügyeivel foglalkozó minisztérium adatai szerint a bevándorlók egy igen jelentős része – nem meglepő módon – frankofón országokból érkezik.⁵⁵⁵

IV.8.2 Az olaszországi autonóm régiók

A következőkben megkísérlem áttekinteni azokat a megoldásokat, ahol az autonómia bár egy bizonyos közösség érdekei védelmében jött létre, a rendszerbe már eleve beépítésre kerültek olyan biztosítékok, amelyek – legalább is elvileg – megnehezítik az „autonómiaalkotó” többség érdekeinek kizárólagos képviselését.

Elsőként az olaszországi megoldásokat veszem szemügyre. Az 1947-ben elfogadott és a következő évben hatályba lépett olasz alaptörvény V. címe rendelkezik az ország területi berendezkedéséről. Az alkotmány 116. §-a öt autonóm régiót létesít, nevezetesen Friuli-Venezia Giulia-t, Szardíniát, Szicíliát, Trentino-Alto Adige/Dél-Tirolt, és az Aosta-völgyet. Ezenkívül Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol autonóm régiót két szintén autonóm provinciára, Trento és Bolzano tartományokra bontja.⁵⁵⁶ Témánk szempontjából komoly jelentősége van annak, hogy a bevándorlás továbbá a

⁵⁵¹ Lásd a törvény 3. § (3) bekezdésének e) pontját.

⁵⁵² Loi sur l'immigration au Québec.

⁵⁵³ A.m. „más nyelvűek”. <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/QuebecHistory/events/allos.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 27.)

⁵⁵⁴ Lásd a törvény 3.2.5 §-át.

⁵⁵⁵ A származási ország szerinti TOP10-es lista első helyén ugyan Olaszország van, de a másodikon már Franciaország, a harmadikon Haiti, míg a negyediken Libanon. Az első tizenben van még Vietnám és Marokkó. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/en/choose-quebec/society-values/immigration-pluralism/immigrant-population.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 27.)

⁵⁵⁶ Lásd az alkotmány 116. §-át. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

menekültügy kérdései az állam kizárólagos jogalkotási tárgykörébe tartoznak,⁵⁵⁷ vagyis az autonóm régióknak és provinciáknak semmilyen jogszabály-alkotási lehetőségük nincs ezeken a területeken. Az alkotmány értelmében minden autonóm régió saját statútummal rendelkezik.⁵⁵⁸ Az olasz jog kizárólag nyelvi értelemben beszél kisebbségekről,⁵⁵⁹ ami alapján és – dolgozatom keretei között maradván – az öt autonóm régió közül csak kettőt vizsgálok tüzetesebben, mégpedig Trentino-Alto Adige/Dél-Tirolt, és az Aosta-völgyet. Friuli-Venezia Giulia valamint Szardínia esetében bár komoly jelentősége van a helyi nyelveknek, azok lakossága kulturális és nyelvi szempontból is erősen asszimilálódott az olasz populációba. Az olasz terminológia emiatt csak „régikisebbségekként” említi azok lakosait.⁵⁶⁰ Szicília kimaradásának oka pedig az, hogy Olaszország nem tekinti önálló nyelvnek a szicíliait, hanem csak az olasz nyelv egyik dialektusának, ezzel szemben a német és a francia (valamint a provanszál) mellett a szardíniait és a friulit igen.⁵⁶¹ A „történelmi nyelvi kisebbségek védelme tárgyában született 1999. évi 482. számú törvény” (a továbbiakban olasz kisebbségi törvény) is (történelmi) nyelvi kisebbségekről beszél.⁵⁶² A „kisebbségen belüli kisebbségek” problematikáját az olasz állam csak a Bolzano/Bozen provinciában élő ladinok és az Aosta-völgyben honos walzerek esetében ismeri el (lásd *infra*), amelyeket általában összefoglaló néven „kisebbségek által lakott régiókban élő csekélyebb kisebbségi csoportoknak”⁵⁶³ nevez a Keretegyezménnyel összefüggésben benyújtott jelentéseiben.⁵⁶⁴ A Tanácsadó Bizottságnak a jelentésre adott állásfoglalása ennek ellenére azonban a már jól ismert terminust alkalmazza: „továbbá (az állam) jelezte,

⁵⁵⁷ Lásd az alkotmány 117. § a)-b) pontjait.

⁵⁵⁸ Lásd az alkotmány 123. §-át.

⁵⁵⁹ Lásd az olasz alkotmány 6. §-át: „Az állam külön rendelkezésekkel védi a nyelvi kisebbségeket”. Továbbá Olaszországnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alapján benyújtott jelentéseit.

⁵⁶⁰ Lásd Olaszországnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alapján benyújtott jelentéseit. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Italy_en.pdf és http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Italy_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁶¹ Lásd Olaszországnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alapján benyújtott jelentéseit. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Italy_en.pdf és http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Italy_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁶² Ennek alapján „történelmi nyelvi kisebbségnek” minősül az albán, a katalán, a német, a görög, a szlovén, a horvát, a francia, a franko-provaszál, a friuli, a ladin, az okszitán és a szárd nyelvi közösség. Lásd a törvény 2. §-át. <http://www.camera.it/parlam/leggi/994821.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁶³ „Smaller minority groups in regions in which minorities are already established”.

⁵⁶⁴ Lásd az ACFC/SR (1999)007 jelzetű dokumentumot: Report submitted by Italy pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 18. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Italy_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

hogy a ladinok és a walzerek kisebbségen belüli kisebbségeknek⁵⁶⁵ számítanak.”⁵⁶⁶ A walzerek és a ladinok különleges helyzetét és a „többszörös kisebbségi” lét komplexitását is elismerte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egyik kapcsolódó határozata: „[B]izonyos nemzeti kisebbségek, így különösen az albán, a franko-provanszál, a walzer és a ladin kisebbségek további nehézségekkel néznek szembe identitásuk fenntartása és fejlesztése során, mivel hagyományosan jelentősen különböző védelmi intézkedések alatt álló provinciák és/vagy régiók területén telepedtek le. Annak érdekében, hogy ezek a nehézségek orvosolva legyenek, különleges erőfeszítéseket kell tenni, hogy az új jogszabályi keret⁵⁶⁷ teljes mértékben alkalmazást nyerjen a gyakorlatban és hogy megfelelő védelmi intézkedéseket tegyenek minden szinten.”⁵⁶⁸

Bolzano/Bozen provinciában és a vele szomszédos kétnyelvű községekben a németajkú lakosság nyelvi jogait először a második világháború után Ausztria és Olaszország között 1946-ban kötött megállapodás szavatolta. (Gruber-De Gasperi Megállapodás) Dél-Tirolban azonban – főként az olaszajkúak folytatódó betelepülése miatt – a következő évtizedekben a kedélyek forrpontra jutottak és emiatt részben az ENSZ közvetítésével Ausztria és Olaszország egy újabb megállapodást kötött egymással. Az olasz-osztrák kétoldalú szerződés alapján fogadták el Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol autonóm régió valamint Bolzano/Bozen autonóm tartomány ma is hatályban lévő – többször módosított – statútumát, ami több a nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz (a dél-tiroli autonómia nemzetközi jogi alapjairól lásd bővebben *supra*). Az 1972. évi ún. külön-statútum⁵⁶⁹ értelmében ugyanis: „[A] régióban a jogegyenlőség minden állampolgár tekintetében elismert tekintet nélkül arra, hogy azok melyik nyelvi csoporthoz tartoznak, továbbá az etnikai és kulturális jellemzők védelemben részesülnek.”⁵⁷⁰ Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol régióban az olaszajkúak alkotják a többséget, emiatt ebben a kontextusban nem értelmezhető a kisebbségen belüli kisebbségek kérdése. A szintén autonóm és az előbbi integráns részét képező Bolzano/Bozen provinciában (amit szűk értelemben vett Dél-Tirolként is felfoghatunk) nyelvi szempontból három őshonosnak tekinthető csoport él. Közülük a németajkúak

⁵⁶⁵ „Minority-in-minority”.

⁵⁶⁶ Lásd az ACFC/INF/OP/I(2002)007 jelzetű dokumentumot: OPINION ON ITALY ADOPTED ON 14 SEPTEMBER 2001. Section 12.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Italy_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁶⁷ A határozat hozatalának idején még nem lépett hatályba az olasz kisebbségi törvény.

⁵⁶⁸ Lásd a Miniszterek Bizottságának ResCMN (2002)10. számú határozatát.

⁵⁶⁹ Pontosabban: 1972. évi alkotmánytörvény Trentino-Dél-Tirol külön-statútumáról. (Verfassungsgesetz über das Sonderstatut für Trentino-Südtirol)

<http://www.provincia.bz.it/presidenza/0101/verletzungen/downloads/Autonomiestatut.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁷⁰ Lásd a külön-statútum 2. §-át.

abszolút többségben vannak (69,15%), az olaszajkúak itt kisebbségbe szorultak (26,47%) és a harmadik közösséget a ladinok jelentik (4,37%), akik minden szempontból, vagyis a területi állam és az autonóm terület szempontjából is kisebbségben vannak.⁵⁷¹ A külön-statútum XI. része szabályozza a német és a ladin nyelv használatának lehetőségeit a régióban. Ennek értelmében a német nyelv egyenlőnek minősül az olasszal, ami az állam hivatalos nyelve.⁵⁷² Azaz ebben az esetben nem arról van szó, hogy egy kisebbségi nyelvet a „fordított kisebbség” nyelve fölé emelnének, hanem csak megpróbálják kiegyenlíteni a többség és a kisebbség nyelvét. Ráadásul regionális törvények esetében, valamint az olyan helyzetekben, amikor a külön-statútum értelmében egy jogszabályt mindkét nyelven meg kell szövegezni az olasz nyelvű szöveg számít hitelesnek. A Bolzano/Bozen autonóm provincia esetében azonban további előjogokat kapott a német nyelv, egyedüli kivételt ez alól a katonai jellegű szervezetek képeznek, esetükben ugyanis kizárólag az olasz nyelv alkalmazandó.⁵⁷³ Vagyis Dél-Tirolban a „fordított kisebbség” nem érezheti magát igazán kisebbségben mégis, főként az 1972. évi külön-statútum hatálybalépése óta nőtt az elégedetlenség a helyi olaszajkúak körében. Ennek oka az, hogy a citált jogszabály a különféle közzolgálati jogviszonyok betöltése esetén kötelezővé tette a német nyelv megfelelő ismeretét is, és ennek köszönhetően a korábban szinte kizárólag olaszajkúak által betöltött igazgatási jellegű munkakörök esetében az egyébként praktikusán kétnyelvű németajkúak előnyösebb helyzetbe kerültek. Komolyabb konfliktus azonban már csak azért sem alakulhat ki nyelvi síkon, mert a provinciában élő német- és olaszajkú lakosok kivétel nélkül két-, a ladinok pedig háromnyelvűek. Ezenkívül maga az olasz állam sem gondolja, hogy a Bolzano/Bozen provinciában élő olaszajkúak kisebbségként volnának kezelhetők: „(a Bolzano provinciában élő három nyelvi csoport egyike), az olasz nyelvi csoport azonban nem számít nyelvi kisebbségnek.”⁵⁷⁴ Ahogyan fentebb már utaltunk rá a külön-statútum a provincia harmadik nyelvi közössége, vagyis a ladin nyelvi kisebbség esetében is lehetővé teszi azok nyelvhasználatát az általuk lakott helyhatóságokban a fegyveres erők és a rendőrség kivételével.⁵⁷⁵ A ladinokon

⁵⁷¹ South Tyrol in figures 2006. http://www.provincia.bz.it/downloads/Siz_2006-eng.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁷² Lásd a külön-statútum 99. §-át.

⁵⁷³ Lásd a külön-statútum 100. §-át.

⁵⁷⁴ Lásd a GVT/COM/INF/OP/I(2002)007 jelzetű dokumentumot: COMMENTS OF THE GOVERNMENT OF ITALY ON THE OPINION OF THE ADVISORY COMMITTEE ON THE IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES IN ITALY. 2. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_Com_Italy_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁷⁵ Lásd a külön-statútum 102. §-át.

kívül a külön-statútum még két nyelvi kisebbséget is megemlít egyfelől az egyfajta sajátos német dialektust beszélő cimbereket⁵⁷⁶ és a szintén német eredetű ferzentáliakat.⁵⁷⁷ A három említett nyelvet beszélő közösség tagjainak Trento provincia területén is joguk van az anyanyelvi oktatáshoz. Trento provincia az imént említett csoportokat „helyi nyelvi kisebbségeknek” tekinti, amelyek esetében a cimber és ferzentáli közösség esetében összefoglalóan germanofón kisebbségről beszél.⁵⁷⁸

A dél-tirolihoz hasonló a helyzet a szintén olasz fennhatóság alatt álló autonóm régióban az Aosta-völgyben. Ez a régió is 1948 óta rendelkezik az autonóm státus kereteit rögzítő külön-statútummal.⁵⁷⁹ A jogszabály VI. címe „Az oktatás nyelve és szervezete” cím alatt tartalmazza a régióra vonatkozó nyelvi rendelkezéseket. Eszerint a „*francia és az olasz nyelv egyenrangú az Aosta-völgyben.*”⁵⁸⁰ Vagyis valóban olyan a helyzet, mint Dél-Tirolban, azaz a helyi olaszajkú lakosság nem érezheti magát kisebbségi sorban. A harmadik nyelvi közösség, a már említett walzerek⁵⁸¹ azonban igen, de az ő jogaikat is szabályozza a külön-statútum: „A Lys-völgy községeiben élő német nyelvű lakosok nyelvi és kulturális hagyományait és jellegzetességeit regionális törvény védi.”⁵⁸² Ezenkívül számukra a német nyelvű oktatást is biztosítja az Aosta-völgy. A fentieknek megfelelően az „1998. évi 47. számú a lys-völgyi walzer lakosság nyelvi és kulturális hagyományai és jellegzetességeinek védelméről szóló regionális törvény” tartalmazza az erre vonatkozó részletszabályokat.⁵⁸³ A törvény létrehoz egy javaslattelevi és konzultatív funkciókkal rendelkező ún. „a walzer nyelv és kultúra védelmét szolgáló állandó értekezletet”, továbbá megnevezi a walzer községeket.⁵⁸⁴ Ezekben a településeken a törvény célja szerint fokozatosan meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a helyi érintkezésben a német nyelv használható legyen.⁵⁸⁵ Emellett

⁵⁷⁶ http://www.ethnologue.com/show_language.asp?code=cim (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 18.)

⁵⁷⁷ Uo.

⁵⁷⁸ Lásd a 2008. évi 6. számú tartományi törvényt a helyi nyelvi kisebbségek védelméről. <http://www.regione.taa.it/bu/2008/S1270801.pdf#Page=5> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁷⁹ 1948. évi 6. számú alkotmánytörvény az Aosta-völgy külön-statútumáról. http://www.regione.vda.it/amministrazione/autonomia/default_f.asp (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁸⁰ Lásd a külön-statútum 38. §-át.

⁵⁸¹ A walzerek (tulajdonképpen a.m. „völgylakók”) a Lys-völgyben élő és a svájci német dialektust beszélő csoport. Az Aosta-völgyben megközelítőleg 1000-en élnek.

⁵⁸² Lásd a külön-statútum 40bis §-át.

⁵⁸³ Loi régionale n° 47 du 19 août 1998, portant sauvegarde des caractéristiques ainsi que des traditions linguistiques et culturelles des populations walser de la vallée du Lys. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaglio_f.asp?pk_lr=2509 (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁸⁴ Lásd a törvény 2. és 4 §-ait.

⁵⁸⁵ Lásd a törvény 3.§ c) pontját.

egyfajta kiegészítő és megelőző intézkedésként már „a regionális könyvtárhálózat létesítéséről szóló 1992. évi 28. számú regionális törvény” létrehozta a walzer nyelvű speciális könyvtárat.⁵⁸⁶ A teljes kép érdekében meg kell említeni, hogy az Aosta-völgy lakosságának egy jelentős része⁵⁸⁷ egy az olasz kisebbségi törvény által is védett nyelvet a francia és a provanszáli egyfajta mixtúrájának tekinthető franko-provanszálit, vagy ahogyan arrafelé nevezik az aosta-völgyit (valdôtain) is beszéli, amelynek védelmét regionális törvényi szinten is próbálják biztosítani, igaz csak egy nem túl hatékonynak tűnő és a politikai deklaráció szintjén túl nem lépő rendelkezés erejéig. Az egyes oktatási tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2005. évi 18. § regionális törvény szerint: „[A] régió hatáskörének keretein belül támogatja a franko-provanszáli nyelv és kultúra megismerését.”⁵⁸⁸

IV.8.3 A spanyolországi autonóm közösségek

Spanyolországban az 1978-ban elfogadott alkotmány hozta létre az ún. autonóm közösségeket,⁵⁸⁹ amelyek egyúttal jelentős jogköröket kaptak.⁵⁹⁰ Az ország területi berendezkedését tekintve jelenleg tizenhét autonóm közösségből⁵⁹¹ és két autonóm városból áll.⁵⁹² Az alaptörvény értelmében az alkotmány elismeri és garantálja a régiók és a *nemzetiségek* önkormányzathoz való jogát.⁵⁹³ Vagyis az autonóm közösségek fundamentumát nem kisebbségek, hanem vagy a régiók (illetve azok lakossága) vagy

⁵⁸⁶ Loi régionale n° 28 du 17 juin 1992, portant institution du système régional des bibliothèques et nouvelles dispositions en matière de bibliothèques régionales, communales ou d'intérêt local. 15. § (1) bekezdés c) pontja továbbá a (4) bekezdés. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaglio_f.asp?pk_lr=2049 (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁸⁷ Körülbelül a teljes lakosság 15 százalékára teszik a franco-provanszál anyanyelvűek számát az Aosta völgyben, míg más források szerint ez az arány jóval magasabb és elérheti a 75 százalékot is. Lásd Kloss, Heintz-McConnel D. Grant: *Linguistic Composition of the Nations of the World Vol. 5. Europe and the USSR*. Pressés Université Laval, Laval 1984. 802.

⁵⁸⁸ Loi régionale n° 18 du 1er août 2005, portant dispositions relatives à l'organisation scolaire et au personnel y afférent, ainsi que modifications de la loi régionale n. 12 du 8 mars 1993 (Vérification de la maîtrise du français du personnel d'inspection, de direction, enseignant et éducatif des institutions scolaires de la Région). 1. § (5) bekezdés. http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaglio_f.asp?pk_lr=3141 (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁸⁹ „Comunidad Autónoma”.

⁵⁹⁰ Lásd a spanyol alkotmány „Az állam területi szervezete” címet viselő VIII. részét. http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁵⁹¹ Andalúzia, Aragónia, Asztúria, Baleár-szigetek, Baszkföld, Kanári-szigetek, Kantábria, Kasztília-La Mancha, Kasztília és León, Katalónia, Extremadúra, Galícia, La Riója, Madrid, Murcia, Navarra, és Valencia.

⁵⁹² Ceuta és Melilla.

⁵⁹³ Lásd a spanyol alkotmány 2. §-át.

pedig a különféle nemzetiségek jelentik. A spanyol alkotmány nem kisebbségeknek, hanem a spanyol nemzet integráns részének tekinti a nemzetiségeket, ami egyébként az országnak a Keretegyezménnyel kapcsolatban benyújtott országjelentéseiből is kiolvasható.⁵⁹⁴ Ehhez hozzáteendő, hogy az esetek többségében maguk az érintettek sem kisebbségnek, hanem nemzetiségnek, esetleg nemzetnek tekintenek saját magukra. Minden autonóm közösség saját autonómia-statútummal rendelkezik, amely egyúttal az adott közösség legmagasabb szintű jogforrása is, azokat a hierarchiában kizárólag a spanyol alkotmány előzi meg. Az autonóm statútumban jelölik meg továbbá azt is, hogy az autonóm közösség alapját egy adott nemzetiség képezi-e, avagy sem. Mindezek alapján jelenleg hat „nemzetiségi” autonóm közösség létezik Spanyolországban⁵⁹⁵ és van egy olyan régió – Andalúzia – amelynek alapját egy ún. „nemzeti valóság” jelenti.⁵⁹⁶ A következőkben azonban csak három autonóm közösséget vizsgálok meg a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését szem előtt tartva, mégpedig Katalóniát, Baszkföldet, és Galíciát. A vizsgálat tárgyának szűkítését alapvetően két tényező indokolja. Egyrészt a fenti három autonóm közösséget gondolom olyannak, mint ahol a többség-kisebbség viszony Spanyolországon belül a legkiélezettebb. Másrészt egyetlen eset kivételével valamennyi autonóm közösséget illetően nagyon hasonló a vonatkozó szabályozás.

A kivétellel érdemes kezdeni, vagyis Katalóniával, ahol 2006-ban új autonómia-statútumot fogadtak el. A „Katalónia autonómia-statútumának reformjáról szóló 2006. évi 6. számú organikus törvény” preambuluma ugyan katalán népről beszél, mint az autonóm közösség hatalmának végső forrásáról, de hosszas alkotmányjogi és politikai vitát követően, a jogszabály „érdemi” részében meghagyták a „nemzetiség” kifejezést.⁵⁹⁷ Az autonómia-statútum nyelvi rendelkezései kiemelik a katalán nyelvet, de azt nem helyezhetik a spanyol (kasztíliai) fölé, ugyanis ezt az ország alkotmánya nem teszi lehetővé. A spanyol alaptörvény ugyanis az állampolgárok kötelességévé teszi a kasztíliai ismeretét és jogává annak használatát.⁵⁹⁸ Vagyis elméletileg minden spanyol állampolgár tud spanyolul, amit egyébként Spanyolországban a Regionális- és kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával kapcsolatban benyújtott országjelentéseiben feltüntetett hivatalos adatok is bizonyítanak.⁵⁹⁹ Továbbá az autonóm közösségek

⁵⁹⁴ Lásd a spanyol alkotmány 2. §-át.

⁵⁹⁵ Aragónia, Asztúria, Baszkföld, Galícia, Kanári-szigetek, Katalónia.

⁵⁹⁶ Korábban Andalúzia autonómia statútumában is a nemzetiség kifejezés szerepelt, de a 2007-ben népszavazással jóváhagyott új autonómia statútumban már az előbbi szerepel.

⁵⁹⁷ Lásd az autonómia-statútum 1. §-át.

⁵⁹⁸ Lásd az alkotmány 3. § (1) bekezdését.

⁵⁹⁹ Lásd különösen a „MIN-LANG/PR (2002)” 7 jelzetű dokumentumot.

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/regional_or_minority_languages/2

területén élő spanyolajkú lakosság anyanyelvhasználata alaptörvényi szinten garantált, így a „fordított kisebbségek” problémája nem igazán értelmezhető spanyol keretek között. Igaz, a katalán autonómia-statútum a katalán nyelv ismeretét is kötelezővé teszi Katalónia *polgárai*⁶⁰⁰ számára, így az ottani spanyolajkúak kizárólag a kasztíliaival nem igazán boldogulnak.⁶⁰¹ Következésképpen a nemzetiségi autonóm közösségek lakói általában kétnyelvűek. Katalónia területén a katalán és a spanyolajkú lakosság mellett további nyelvi/kulturális közösségek is élnek, így mindenekelőtt az egyfajta okszitán dialektust beszélő arániak,⁶⁰² valamint a Spanyolország egész területén élő különféle roma csoportok. Míg az előbbi közösség védelméről az autonómia-statútum külön említést tesz, addig az utóbbiakkal állami szinten foglalkoznak.⁶⁰³ A bevándorlás és a menekültügy kérdésének szabályozása úgyszintén állami hatáskörbe tartozik.⁶⁰⁴

A Katalóniához tartozó körülbelül tízezer lakosú⁶⁰⁵ Arán-völgyben élő nyelvi csoport számára a katalán autonómia-statútum önkormányzatot hozott létre.⁶⁰⁶ Ennek alapján:

*„Katalónia polgárai és politikai intézményei elismerik Arán-t, mint okszitán entitást azzal a kulturális, történelmi, földrajzi és nyelvi identitással, amelyet az aráni nép a századok során megőrzött. A Statútum elismeri, védi, és tiszteletben tartja ezt a különlegességet és Aránt egyedi területi egységként ismeri el Katalónián belül, amely egy külön jogrendszer különleges védelme alatt áll.”*⁶⁰⁷

Továbbá:

*Az Aránban arániként ismert okszitán nyelv, Arán saját nyelve és Katalóniában hivatalos nyelv, amint azt a jelen Statútum és a nyelvi normalizációt rögzítő törvények megállapítják.*⁶⁰⁸

Ez azt jelenti, hogy az Arán-völgyben három nyelv számít hivatalosnak. Az autonómia-statútum VII. fejezete rendelkezik Arán saját intézményi szervezetéről.

[monitoring/2.2. States Reports/Spain_report1.pdf](#) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁰⁰ Katalán polgárnak az autonómia-statútum értelmében a Katalónia területén állandó lakóhellyel rendelkező spanyol állampolgárok minősülnek. (7.§)

⁶⁰¹ Lásd az autonómia-statútum 6. §-át.

⁶⁰² Suils, Jordi – Huguet, Àngel: The Occitan Speech Community of the Aran Valley. In: Turell; Teresa M. (eds.): Multilingualism in Spain. Sociolinguistic and Psycholinguistic Aspects of Linguistic Minority Groups. Spanish Association for Anglo-American Studies (AEDEAN), Clevedon, 2001. 141-164.

⁶⁰³ Lásd The Situation of Roma in Spain. Open Society Institute 2002.

http://www.eumap.org/reports/2002/eu/international/sections/spain/2002_m_spain.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁰⁴ Lásd az alkotmány 149. § (2a) bekezdését.

⁶⁰⁵ <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=3&V0=2&PDF=FALSE&V1=39&VOK=Confirmar> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁰⁶ Lásd az autonómia-statútum 11. § (1) bekezdését.

⁶⁰⁷ 11. § (2) bekezdés.

⁶⁰⁸ 6. § (5) bekezdés.

Ennek alapján az Arán-völgy külön a katalán parlament által elfogadott törvényben meghatározott keretek között működő saját jogrendszerrel rendelkezik.⁶⁰⁹ Az autonómia-statútum megnevezi az Arán-völgy kormányzat szerveit, és megállapítja, hogy Arán autonómiával rendelkezik. Az aráni nyelv nyelvi normalizációja felett az arán-völgyi és a katalán parlament megosztott hatáskört gyakorol.⁶¹⁰ Az Arán-völgy státuszára vonatkozó részletes szabályokat az „1990. évi 16. számú katalán törvény Arán kormányzatáról” tartalmazza.⁶¹¹ A jogszabály Aránt „helyi területi entitásnak” nyilvánítja, pontosan meghatározva azt, hogy milyen települések tartoznak hozzá.⁶¹² A helyi parlament, vagyis a „Conselh Generau” ún. organikus rendeleteket fogadhat el a hatáskörébe tartozó ügyekben.⁶¹³ Az Arán-völgy sajátos nyelvi-kulturális valóságát emellett a katalán nyelvtörvény is védi. Vagyis jól látható, hogy egyfajta autonómián belüli autonómiáról van szó Arán esetében. Hasonlóra nem igen akad példa a gyakorlatból, egyedülként talán csak a már hivatkozott québeci Nunavik lenne említendő, de az is csak abban az esetben, ha az inuit önkormányzatról szóló tárgyalások végül sikerre vezetnek, és megszületik a Nunavik speciális státuszát rögzítő kanadai és québeci jogszabály. Hangsúlyozva azt, hogy az Arán-völgy jogállása nem tekinthető a dolgozatunk keretei között értelmezett területi autonómiának, mivel a törvényhozó hatalom átruházására vonatkozó tétel ebben az esetben nem teljesül. Ez ugyanis azt jelentené, hogy az adott szabályozási tárgykörben elfogadott aráni jogszabály egyenrangú lenne az azonos területen elfogadott spanyol törvénnyel (és katalán törvénnyel), amelyről ebben az esetben nincs szó. Az Arán-völgy autonómiája bár kétségtől területi alapú, a szabályozási-adminisztratív funkciókon mégsem lép túl. Az új katalán autonómia-statútum azonban változást hozhatott volna ebben a tekintetben, ugyanis annak értelmében a statútum hatálybalépését követő négy év elteltével, vagyis 2010-ben felül kellett vizsgálni az Arán-völgy önkormányzatát létrehozó katalán törvényt,⁶¹⁴ ugyanakkor a revíziót követően is az eredeti jogszabály maradt hatályban.

A másik két spanyolországi autonóm régió, vagyis Baszkföld és Galícia helyzete együtt is tárgyalható és könnyen elintézhető tekintve, hogy alig van különbség a két régióknak a tárgyalt kérdésre vonatkozó jogszabályai között. Galíciában és a Baszkföldön nem él a katalóniai arániakhoz hasonló közösség, a romák aránya pedig

⁶⁰⁹ 94. § (1) bekezdés.

⁶¹⁰ 143. § (2) bekezdés.

⁶¹¹ „Lei sus eth Regim Especialu dera Val d'Aran.”

<http://www.conselharan.org/images/Articulos/Lei%20sus%20eth%20Regim%20Especialu%20dera%20Val%20dAran.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶¹² Lásd a törvény 1. § (2) bekezdését.

⁶¹³ 7. §.

⁶¹⁴ Lásd az autonómia-statútum V. kiegészítő §-át.

jóval alacsonyabb, mint más spanyol régiókban.⁶¹⁵ Ráadásul ahogyan már korábban említést nyert, a romák integrációjának kérdése állami hatáskörben maradt. Ezenkívül a spanyol nyelvet alkotmányos és statútumi szinten is védi Spanyolország, vagyis a kasztíliai anyanyelvűeknek nincs mitől „tartaniuk” a spanyol autonóm közösségekben.

IV.8.4 Dánia autonóm területei

Dániában két autonóm terület is létezik, igaz azok alapját – legalábbis a dán jog szerint – nem egy bizonyos kisebbség belső önrendelkezési jogának gyakorlása jelenti, ugyanis az állam csak a dániai németeket ismeri el kisebbségként.⁶¹⁶ Ezenkívül sem a feröeriek, sem pedig a grönlandiak nem tekintik magukat kisebbségnek. Az 1953. évi dán alkotmány értelmében az ún. Dán Nemzetközösség⁶¹⁷ három területből – Dániából, a Feröer-szigetektől, és Grönlandból – áll.⁶¹⁸ A Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. számú törvény⁶¹⁹ értelmében ugyanis a Feröer-szigetek a Dán Királyságon belüli önkormányzó népközösséget⁶²⁰ alkot.⁶²¹ A törvény meghatározza azt is, hogy ki számít feröerinek, mégpedig:

*(minden) „olyan személy, aki dán állampolgár és a Feröer-szigeteken állandó lakóhellyel rendelkezik”.*⁶²²

Vagyis a feröeri önkormányzati törvény a feröeri honos természetes személyek között semmilyen ismérv alapján nem tesz különbséget. Ráadásul a jogszabály azt is leszögezi, hogy a feröeriek és más dán állampolgárok között kizárólag a feröeri önkormányzat szerveinek létrehozása tekintetében tehető különbség.⁶²³ Ami a vonatkozó nyelvi rendelkezéseket illeti a törvény megállapítja, hogy

*„a feröeri főnyelvként⁶²⁴ van elismerve, de a dánt alaposan és jól kell tanítani, valamint a dánt és a feröerit is lehet használni a közügyekben.”*⁶²⁵

A Feröer-szigeteken élők általában – legalább – kétnyelvűek, és fokozattan érvényes ez

⁶¹⁵ <http://www.romarights.net/content/roma-spain> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 18.)

⁶¹⁶ Kühl, Jørgen – Pedersen, Karen Margrethe: The German Minority in Denmark. In: Åkermark; Sia-Spiliopoulou (ed.): International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea. The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2006. 39.

⁶¹⁷ „Rigsfællesskabet”.

⁶¹⁸ Lásd az alkotmány 28. §-át.

⁶¹⁹ „Lov nr 137 af 23/03/1948 om Færøernes Hjemmestyre”

<http://logting.elektron.fo/logkjak/logir/Heimastyrislog/Heimastyrislogin%20donsk%20-%20LOV%20nr%20137%20af%2023-03-1948.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶²⁰ „Folkesamfund.”

⁶²¹ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló törvény 1. §-át.

⁶²² Lásd a törvény 10. §-át.

⁶²³ Lásd a törvény 10. §-át.

⁶²⁴ „Hovedsprog”.

⁶²⁵ Lásd a törvény 11. §-át.

a dán anyanyelvűekre, akik azért nem képeznek önálló dán közösséget, mert az esetek döntő többségében az utóbbi évtizedekben vándoroltak be munkavállalási célzattal és vegyes házasságokban élnek. A feröeri hatóságok sem tartják nyilván a szigeteken élő dánajkúakat, a népszámláláskor pedig nem kérdezik rá az anyanyelvre. Ezért csak becslésekre hagyatkozhatunk, amely szerint nagyjából a teljes lakosság 5-6 százaléka tekinthető dán anyanyelvű feröerinek.⁶²⁶ A vázolt okok miatt a feröeri dánajkúak nem tekinthetők kisebbségi helyzetben élő közösségnek. A feröerín és a dánon kívül más csoport nem él a Feröer-szigeteken, a bevándorlásra vonatkozó hatásköröket pedig csak 2005-ben kapta meg a Feröer-szigetek Dániától⁶²⁷ és ebben a tárgykörben még nem született feröeri törvény.

Grönland autonómiáját eredetileg az 1978. évi 577. törvény hozta létre, amely Grönlandot a Dán Királyságon belüli különálló közösségnek ismerte el.⁶²⁸ A grönlandi önkormányzati törvény értelmében nagyon hasonló nyelvi szabályok vonatkoztak Grönlandra, mint a fentebb ismertetett Feröer-szigetekre. Ennek alapján a grönlandi volt a terület főnyelve, míg a dánat alaposan kellett tanítani és mindkét nyelvet lehetett hivatalos célokra használni.⁶²⁹ 2008-ban azonban a grönlandiak sikeres népszavazást tartottak az autonómia kibővítéséről.⁶³⁰ A referendumot követően a dán kormány elkészítette az új önkormányzati törvényt, vagyis „a 2009. évi 473. számú törvényt Grönland önkormányzatáról,”⁶³¹ ami 2009. június 21-én lépett hatályba. Az új törvény értelmében a területi autonómia alapja a grönlandi nép.⁶³² A változások érintették a nyelvi rezsimit is mégpedig úgy, hogy a grönlandit, ami tulajdonképpen nem más, mint az inuit nyelv, tették meg egyedüli hivatalos nyelvnek.⁶³³ A hivatalos nyelvre vonatkozó részletes szabályokat még nem alkották meg, de várhatóan az erősíteni fogja a Grönlandon élő dán etnikumú népesség kisebbségi érzéseit. Egyébként a szigeten a hivatalos adatok szerint két etnikum él, a nemzetközi jogilag⁶³⁴ őslakos népnek tekintett inuit, akik az összlakosság 89 százalékát képviselik, míg a kontinentális Dániából az

⁶²⁶ <http://www.netleksikon.dk/f/fa/faeroerne.shtml> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. február 18.)

⁶²⁷ Lásd a 2005. évi 79. számú a feröeri hatóságok feladatköreinek kibővítéséről szóló törvény 8. § (2) bekezdés 12) pontját. <http://www.faroes.is/Default.aspx?ID=2631> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶²⁸ Lásd a törvény 1. §-át. http://www.stm.dk/p_12712.html (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶²⁹ Lásd a törvény 9. §-át.

⁶³⁰ Tóth Norbert: Függetlenedési vágyak Grönlandon: távolban egy zöld sziget. In: HVG 30. évf. 49. sz. 2008. 33-34.

⁶³¹ „Lov om Grønlands Selvstyre.” http://www.stm.dk/p_5490.html (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶³² „Grønlandske folk”. Lásd a törvény preambulumát.

⁶³³ Lásd a törvény 20. §-át.

⁶³⁴ Tulajdonképpen a dán belső jog szerint is, mivel Dánia 1996-ban ratifikálta az ILO 169. számú egyezményét.

elmúlt évszázadok során bevándorolt dánok a népesség 11 százalékát teszik ki.⁶³⁵ Az inuitok nagy része kétnyelvű, a dánok többsége ellenben nem beszél grönlandiul. A teljes függetlenség vízióját és lehetőségét is magában hordozó új önkormányzati törvény várhatóan felerősíti a dánok visszavándorlását az anyaországba. A bevándorlás egyébként jelenleg jórészt ismeretlen fogalom Grönlandon, mivel a szigetre inkább az elvándorlás a jellemző, ezért „klasszikus” bevándorló közösségek – a már említett dánokat kivéve – itt nem jöttek létre.

IV.8.5 Nunavut

A fentebb részletesen ismertetett Québec után (lásd *supra*) most egy újabb kanadai provincia, mégpedig az 1999-ben a korábbi Észak-nyugati Területekből kiharított autonóm Nunavut foglalkozom. Az 1970-es években kezdődött tárgyalássorozat eredményeként 1993-ban a kanadai kormány és az Észak-nyugati Területeken élő inuitok képviselői⁶³⁶ elfogadták a Nunavut Földigény Megállapodást,⁶³⁷ amely az eddigi legnagyobb szabású és legátfogóbb ilyen megállapodás Kanada történetében.⁶³⁸ A megállapodás alapján hozta meg a kanadai törvényhozás az 1999. évi Nunavut törvényt,⁶³⁹ és ez alapította meg az autonóm Nunavut tartományt. Nunavut lakosságának 85 százaléka inuit, a többiek pedig alapvetően Kanada európai eredetű lakosságához tartoznak.⁶⁴⁰ A kanadai inuitok körülbelül 70 százaléka él Nunavut területén.⁶⁴¹ A nyelvhasználatot illetően azonban valamivel rosszabbul állnak az inuitok, mivel csak a lakosság 69 százaléka inuktitut anyanyelvű, a népszámlálási adatok szerint ugyanis a terület népességének 26,5 százaléka az angolt, 1,3 százaléka a franciát, 1 százaléka pedig egy másik inuit nyelvet, az innuinaqtun-t vallotta anyanyelvének.⁶⁴² Már a „Nunavut törvény” is tartalmaz garanciákat a „fordított kisebbségi” helyzetben lévő nunavuti angol- és franciaajkúak számára. Ennek alapján bár az inuktitut nyelv

⁶³⁵ Lásd Greenland in Figures 2009. Statistics Greenland
http://www.stat.gl/LinkClick.aspx?link=Intranet%2fGIF_2009_WEB.pdf&tabid=57&mid=473&language=en-US (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶³⁶ A megállapodást inuit részről a Nunavuti Tunngavik Szövetség nevű szervezet írta alá, amelyet kizárólag a tárgyalások idejére hoztak létre.

⁶³⁷ „Nunavut Land Claims Agreement of 1993.”
http://www.nucj.ca/library/bar_ads_mat/Nunavut_Land_Claims_Agreement.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶³⁸ Légaré; André: Canada's Experiment with Aboriginal Self-Determination in Nunavut: From Vision to Illusion. In: International Journal on Minority and Group Rights 15 (2008) 336.

⁶³⁹ „Nunavut Act of 1999.” <http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/N/N-28.6.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁴⁰ Légaré; André i.m. 339.

⁶⁴¹ Uo.

⁶⁴² <http://www.gov.nu.ca/eia/stats/census.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

megőrzése, használata, és népszerűsítése védelmében törvényt hozhat ugyan a nunavuti parlament, az nem befolyásolhatja az angol és francia nyelvek hivatalos státuszát, illetve az azokat beszélők jogait.⁶⁴³ Ezenkívül nunavuti törvények is védik az ott élő „fordított kisebbségek” érdekeit. Időrendben elsőként még az Észak-nyugati Területek parlamentje által elfogadott, de a nunavuti törvényhozás által többször módosított „1995. évi 28. számú az oktatásról szóló törvény” érdemel említést.⁶⁴⁴ A jogszabály „Kulturális sokszínűség” címet viselő 3. része tartalmazza a releváns rendelkezéseket. Eszerint „az oktatás nyelvének valamely hivatalos nyelvnek kell lennie.”⁶⁴⁵ Nunavut hivatalos nyelveiről külön törvény rendelkezik (lásd *infra*). Az oktatási törvény értelmében azonban egynél több oktatási nyelv is lehet az iskolákban valamint oktatási körzetekben.⁶⁴⁶ Az oktatási körzet oktatási nyelvének vagy nyelveinek megállapítására az ún. Körzeti Oktatási Hatóság⁶⁴⁷ jogosult. A hatóság akkor választhat egy nyelvet oktatási nyelvnek, ha (a) aziránt jelentős igény mutatkozik a körzetben, vagy (b) jelentős számú olyan pedagógus van a körzetben, aki folyékonyan beszél az adott nyelvet, vagy (c) az adott nyelven jelentős számú és megfelelő oktatási segédanyagok érhetők el.⁶⁴⁸ A francia nyelvű oktatáshoz a már korábban hivatkozott Jogok és Szabadságok Kanadai Chartája értelmében Nunavut területén is joguk van a franciaajkú szülőknek.⁶⁴⁹ A helyi hivatalos nyelvek közül az angol nyelvet a törvény kiemeli és megállapítja, hogy amennyiben az oktatás nyelve másik hivatalos nyelv, abban az esetben az angolt kötelezően oktatni kell. Amennyiben angol az oktatás nyelve, úgy legalább még egy nunavuti hivatalos nyelvet kell tanítani az adott körzet iskoláiban.⁶⁵⁰ Az oktatási törvény mellett „a 2003. évi 12. számú az emberi jogokról szóló nunavuti törvény”⁶⁵¹ is védi a különféle csoportok, illetve az azokhoz tartozó természetes személyek érdekeit. Az említett törvény 7. §-a ugyanis megtiltja – többek között – az etnikai alapon, születésen, rasszon, és bőrszínen alapuló hátrányos megkülönböztetést,⁶⁵² igaz a nyelvi alapú diszkrimináció kimaradt a felsorolásból. Ennél is fontosabb viszont a már hivatkozott nunavuti hivatalos nyelvekről szóló

⁶⁴³ Lásd a törvény 23. § (1) bekezdésének n) pontját.

⁶⁴⁴ „Education Act of 1995”. <http://canlii.org/nu/laws/sta/1995c.28/20070904/whole.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 28.)

⁶⁴⁵ Lásd a törvény 70. § (1) bekezdését.

⁶⁴⁶ Lásd a törvény 70. § (2) bekezdését.

⁶⁴⁷ „District Education Authority”.

⁶⁴⁸ Lásd a törvény 71. § (4) bekezdésének a)-c) pontjait.

⁶⁴⁹ Lásd a törvény 72. §-ét.

⁶⁵⁰ Lásd a törvény 73. §-át.

⁶⁵¹ „Human Rights Act of 2003”

<http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁵² Lásd a törvény 7. §-át.

törvény. Ebben a vonatkozásban nemrég egy új jogszabály született, ugyanis a még az Észak-nyugati Területek parlamentje által elfogadott 2009-ig hatályban lévő, és az angol valamint a francia nyelvet preferáló törvény⁶⁵³ helyett a nunavuti parlament 2008-ban elfogadta „a hivatalos nyelvekről szóló 2008. évi 10. számú törvényt.”⁶⁵⁴ Az inuktitut nyelv presztízskérdést jelent a nunavuti őslakosok számára,⁶⁵⁵ ezért is volt különösen fontos, amikor a nyelv megerősítését célzó új jogszabályra a kanadai parlament is áldását adta.⁶⁵⁶ A „nyelvtörvény” értelmében Nunavutnak három hivatalos nyelve van, mégpedig az inuit, az angol, és a francia nyelv.⁶⁵⁷ A nyelvtörvénnyel egy időben elfogadott „az Inuit nyelv védelméről szóló 2008. évi 17. számú törvény”⁶⁵⁸ értelmében azonban az „inuit nyelv” valójában két nyelvet, mégpedig az inuitok többsége által beszélt inuktitut, valamint a Nunavutban mindössze 300 fő anyanyelvének számító, az előbbivel közeli kapcsolatban álló inuinnaqtun nyelvet jelenti.⁶⁵⁹ Ennek alapján Nunavutnak mégsem három, hanem valójában négy hivatalos nyelve van. A hivatalos nyelvek státuszukat illetően teljesen egyenlőek.⁶⁶⁰ A nyelvtörvény végrehajtásának felügyeletére a nunavuti parlament létrehozta a nyelvügyi biztos intézményét,⁶⁶¹ amely komoly eszközökkel rendelkezik hivatala ellátása tekintetében. Az inuit etnikumon belül az inuktitut mellett beszélt inuinnaqtun nyelv kisebbségen belüli kisebbségi nyelvnek számít, amit az új nyelvtörvény és az inuit nyelv védelméről szóló jogszabály egyaránt speciális védelemben részesít. A két jogszabály elő kívánja mozdítani az inuinnaqtun nyelv újjáéledését, és – többek között – ennek érdekében egy nyelvi hatóságot hozott létre a nunavuti parlament.⁶⁶² Az inuit nyelv védelme azonban csak bizonyos keretek között érvényesülhet, ugyanis az nem érintheti az angol és a francia nyelvek alkotmányos jogait.⁶⁶³

⁶⁵³ „Official Languages Act of 1988”.

<http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁵⁴ „Official Languages Act of 2008”

<http://www.justice.gov.nu.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=CURRENT+CONSOLIDATIONS+OF+ACTS+AND+REGULATIONS&letter=O> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 28.)

⁶⁵⁵ Légaré; André i.m. 356.

⁶⁵⁶ <http://www.tunngavik.com/2009/06/15/inuit-celebrate-nunavut-official-language-act-obtaining-parliamentary-concurrence/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁵⁷ Lásd a törvény 3. §-át.

⁶⁵⁸ „Inuit Language Protection Act of 2008.” http://action.attavik.ca/home/justice-gn/attach-en_sourcelaw/e2008snc17.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁵⁹ Lásd a törvény 1. § (2) bekezdését.

⁶⁶⁰ Lásd a nyelvtörvény 3. § (2) bekezdését.

⁶⁶¹ Lásd a nyelvtörvény 16. §-át.

⁶⁶² Lásd az inuit nyelv védelméről szóló törvény 15. §-át.

⁶⁶³ Lásd az inuit nyelv védelméről szóló törvény 2. §-át.

IV.8.6 Gagauzia

A Moldáv Köztársasághoz tartozó autonóm Gagauziában a lakosság 82 százaléka a névadó, török eredetű gagaúz lakossághoz tartozik. A második legnépesebb közösség a bolgároké, akik a teljes lakosság több, mint öt százalékát teszik ki, akiket sorrendben a moldávok⁶⁶⁴ (4,8 %), az oroszok (3,8 %), az ukránok (3,2 %), és a romák (0,3 %) követnek.⁶⁶⁵ Nyelvi szempontból is hasonló a megoszlás, vagyis Gagauzia esetében az etnikai és nyelvi számarányok csaknem megegyeznek egymással. Az 1994. évi „Gagauzia speciális státuszáról szóló organikus törvénnyel létesített” Gagauz Autonóm Területi Egységben három hivatalos nyelv van, mégpedig sorrendben a moldáv, a gagaúz, és az orosz.⁶⁶⁶ Emellett azonban más nyelvek használatát is garantálni kell Gagauzia területén.⁶⁶⁷ A gagaúz nyelv azonban a külső (elsősorban moldáv) hatóságokkal folytatott kapcsolatokban háttérbe szorul, ugyanis itt csak a moldáv és az orosz nyelv használható.⁶⁶⁸ A Gagauzia területén a hivatalos nyelvek⁶⁶⁹ használatáért és fejlesztéséért a Végrehajtó Bizottság, vagyis a gagaúz kormány felel.⁶⁷⁰ Az alkotmány értelmében a nemzeti nyelv a moldáv, de Moldávia gondoskodik az orosz nyelv és más Moldávia területén beszélt nyelvek használatáról és védelméről.⁶⁷¹ A Gagauzia alaptörvényének tekinthető ún. „Gagauzia Kódex” ami formailag nem más, mint a gagaúz parlament által a Gagauzia speciális státuszáról szóló organikus törvény alapján elfogadott helyi törvény, tulajdonképpen megismétli az imént említett nyelvi rendelkezéseket azzal a különbséggel, hogy a sorrendben a gagaúz nyelvet a moldáv és az orosz elé helyezi.⁶⁷² Ezenkívül „Gagauzia elismeri és garantálja a területén élő valamennyi nemzetiség kultúrájának és nyelvének megőrzésére és fejlesztésére vonatkozó egyenlő jogait, és lehetőségeket teremt szabad fejlődésükhöz.”⁶⁷³ A Gagauz Kódex továbbá emberi jogi katalógust is tartalmaz, amelyben az emberi és állampolgári jogokat – többek között – nyelvre, nemzetiségre, rasszra, és etnikai eredetre tekintet

⁶⁶⁴ A hivatalos statisztikák az etnikum és a nyelv esetében sem a román, hanem a moldáv megnevezést használják.

⁶⁶⁵ <http://www.statistica.md/pageview.php?l=en&id=2234&idc=295> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁶⁶ Lásd a törvény 3. § (1) bekezdését. <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/gagauziaen.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁶⁷ Uo.

⁶⁶⁸ Lásd a törvény 3. § (2) bekezdését.

⁶⁶⁹ A jogszabály szóhasználatával „nemzeti nyelvek”.

⁶⁷⁰ Lásd a törvény 17 § (1) bekezdés k) pontját.

⁶⁷¹ Lásd a moldáv alaptörvény 13. §-át. <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/moldova3.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁷² Lásd a törvény 16. §-át. <http://www.gagauzia.md/pageview.php?l=en&idc=389&id=240> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁷³ Lásd a „Gagauz Kódex” 16. § (4) bekezdését.

nélkül garantálja minden területén tartózkodónak. Ezenkívül egy a még a Szovjetunió idejéből származó, ám még mindig hatályban lévő moldáv jogszabály, „a Moldávia területén való nyelvhasználatról szóló 1989. évi törvény” is garantálja a Moldova területén élő közösségek nyelvhasználatát.⁶⁷⁴ A törvény értelmében például az orosz nyelv, mint a nemzetek közötti közvetítő nyelv sajátos védelemben részesül az ország egész területén.⁶⁷⁵ Gagaúziában biztosított a kisebbségen belüli kisebbségek helyzete, amit az is mutat, hogy a Moldávia által a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye alapján benyújtott országjelentéseiben kiderül, nem Gagaúziában, hanem a rendezetlen státuszú Dnyeszteren-túli Köztársaságban vannak problémák az egyes etnikai csoportok között. A *de facto* független államként működő Transznisztríában ugyanis Moldova szerint paradox helyzet állt elő, mivel ott „az őslakos moldáv lakosságot *kisebbségnek* tekintik (...) és valójában a hatóságok megsértik a többség nyelvi jogait.”⁶⁷⁶

IV.8.7 A brit devolúciók és a brit Korona „tartozékai”⁶⁷⁷

A brit devolúciók közé jelenleg Nagy-Britannia két területe, mégpedig Skócia és Wales tartoznak, míg Észak-Írország az Egyesült Királyság részeként minősül „devolútívnak.” A devolúció a latin eredetű angol „devolution” főnevet takarja, amelynek „átruházás” jelentésváltozata a releváns értekezésem szempontjából. Ebben az esetben arról van szó, hogy 1998-ban a brit parlament a „Scotland Act”-tel és a „Government of Wales Act”-tel hatásköröket ruházott át a skót és a walesi parlamentekre. Ezzel szemben nem devolúcióknak, hanem egyéb speciális jogállásúaknak, a „brit Korona tartozékainak” minősülnek a Csatorna-szigetek, vagyis Guernsey⁶⁷⁸ és Jersey,⁶⁷⁹ valamint a két brit sziget között található Man-sziget.⁶⁸⁰ Ez azt is jelenti, hogy a „tartozékok” nem részei az Egyesült Királyságnak. Az elvégzett

⁶⁷⁴ http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Moldova/Moldova_Language_English.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁷⁵ Lásd a törvény 3. §-át.

⁶⁷⁶ Lásd az ACFC/SR (2000)002 jelzetű dokumentumot: Report submitted by the Republic of Moldova pursuant to article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Moldova_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. július 28.)

⁶⁷⁷ A magyar nyelvre nehezen átültethető és a Man-sziget, valamint a Csatorna-szigetek státuszát leíró „dependency” kifejezést jobb híján „tartozéknak” fordítottam dolgozatomban.

⁶⁷⁸ <http://www.thisisguernsey.com/community/guernsey-government/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁷⁹ <http://www.thisisjersey.com/island-life/laws-and-admin/government/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸⁰ <http://www.gov.im/isleofman/constitution.xml> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

összehasonlító vizsgálat alapján Skócia⁶⁸¹ és Wales,⁶⁸² valamint a „brit Korona tartozékai” felelnek meg a dolgozatomban használt kisebbségi területi autonómia-definíciónak, míg Észak-Írország a korábban jelzettek miatt (lásd *supra*) nem. A walesi és a skót devolúciók az eltelt csaknem tizenöt évben folyamatos fejlődésen, bővülésen mentek keresztül. Wales 2006-ban új, a korábbihoz képest bővített hatásköröket tartalmazó törvényt kapott a Westminsteről⁶⁸³ majd a 2011-ben tartott „devolúciós népszavazás”⁶⁸⁴ eredményeképpen várhatóan hamarosan újabb területekre fog kiterjedni a walesi törvényhozás hatásköre.⁶⁸⁵ Azonban mindezzel együtt sem beszélhetünk jelenleg Walesben „valódi” kisebbségen belüli kisebbségi helyzetről, legalábbis ami a „fordított kisebbségi” helyzetet illeti. Ennek egyik oka az, hogy Walesben az angol nyelv hagyományosan nagyon erős állásokkal rendelkezik, nem ismerete nem jellemző, a walesit azonban jóval kevesebben beszélik.⁶⁸⁶ Habár mindkét nyelv hivatalosnak minősül Walesben,⁶⁸⁷ az autonóm kormányzat stratégiák kidolgozásával igyekszik erősíteni a walesit, de nem az angol nyelv rovására.⁶⁸⁸ Jelenleg nem tudható továbbá az sem, hogy a magukat „nem-walesiként” meghatározók etnikailag hogyan oszlanak meg, mivel erre vonatkozó kérdést első ízben csak a 2011-es népszámláláson tettek fel,⁶⁸⁹ amelynek eredménye az értekezés írásakor még nem ismert.

A walesihez hasonló a helyzet Skóciában azzal a kivétellel, hogy itt erősebb a nemzeti öntudat,⁶⁹⁰ amit az is igazol, hogy Skócia 2014-ben népszavazáson dönt majd az esetleges független államiságról.⁶⁹¹ Skóciában sem kell azonban az angol nyelvnek és az angol nyelvet egyedüli nyelvként használóknak a „kisebbségi” léttől tartaniuk belátható időn belül, a többnyire csak a régió észak-nyugati vidékein beszélt skót

⁶⁸¹ Skóciában jelenleg a lakosság 88 %-a tartozik a skót nemzetiséghez.

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18876/32939> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸² Walesben jelenleg a lakosság 65 %-a vallja magát walesinek.

<http://www.statswales.wales.gov.uk/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=5501> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸³ Lásd a jelenleg hatályos 2006-os „Government of Wales Act”-et.

⁶⁸⁴ <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/upcoming-elections-and-referendums/wales/referendum> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸⁵ http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance/bus-legislation-guidance-documents/legislation_fields/schedule-5.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸⁶ <http://www.statswales.wales.gov.uk/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=3852> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸⁷ A walesit 1993-ban a „Welsh Language Act” tette hivatalossá.

⁶⁸⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/section/78> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁸⁹ <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/measuring-equality/equality/ethnic-nat-identity-religion/national-identity/index.html#9> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁹⁰ Ezt – egyebek mellett – a következő hivatkozáson elérhető felmérés is bizonyítja: http://www.institute-of-governance.org/publications/working_papers/briefing_paper_national_identity_in_scotland (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁶⁹¹ <http://www.scotreferendum.com/background/timetable-to-2014/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 9.)

nyelvet csak egy 2005-ben az autonóm törvényhozás által elfogadott törvény⁶⁹² tette az angol nyelv mellett hivatalossá Skóciában.

A „brit Korona tartozékainak” minősülő Man-szigeten, valamint a Csatorna-szigeteken nem jelenik meg a kisebbségen belüli kisebbségek kérdésköre.

⁶⁹² Lásd a „Gaelic Language (Scotland) Act” rendelkezéseit ebben a vonatkozásban.

V. A területi autonómia külső dimenziója – nemzetközi jogalanyiség, nemzetközi felelősség, külkapcsolatok

V.1 Bevezető megjegyzések

A kisebbségi területi autonómia belső dimenziójában felvethető nemzetközi (emberi) jogi kérdések vizsgálatát követően, a témakör kapcsán az autonómia külső dimenzióját illetően feltehető kérdéseit is szükséges elemezni. Teljesen világos, hogy az államok nemzetközi kapcsolatokban játszott kizárólagos szerepének és jelentőségének az elmúlt évtizedekben, esetleg évszázadokban tapasztalható folyamatos gyengülésével párhuzamosan – a lehetséges okok és okozatok között gondolva itt elsősorban új nemzetközi szereplők, illetve jogalanyok megjelenésére, az államok közötti kölcsönös függőség elvének elismerésére, a különféle gazdasági-politikai integrációs törekvések töretlen népszerűségére, valamint a globalizációnak nevezett folyamatra – a nemzetközi gyakorlatban egyre gyakrabban merül fel a lehetősége annak, hogy bizonyos állami szint alatti területi entitások olyan korábban a kizárólagos állami joghatósághoz tartozó területeken törjenek utat maguknak, mint amilyen az önálló, vagy részben önálló külkapcsolatok folytatásának lehetősége. Ma már talán nem annyira meglepő, igaz még messze nem tűnik mindennaposnak és minden probléma nélkül állónak az, ha autonóm területek nemzetközi szervezetekhez csatlakoznak, vagy nemzetközi szerződéseket kötnek, esetleg diplomáciai kapcsolatokat tartanak fent más entitásokkal. Joggal gyanakodhatunk arra, hogy ezekben az esetekben a nemzetközi jog, amely „kénytelen” fokozatosan adaptálódni a nemzetközi kapcsolatok, viszonyok, esetleg a nemzetközi közösség folyamatosan változó természetéhez, válaszokat keres és talál ezekre a kihívásokra. Az emberiség történetének korábbi korszakaiban a nemzetközi jog bizonyosan nem ismerte el állam alatti szinten álló területi egységek követküldési és fogadási jogát. A nemzetközi jogtudomány „atyjának” tekintett Grotius ezt írta: „[t]artomány, városi és egyéb követekre nem a különböző népek közötti nemzetközi jogot, hanem a tételes belső jogot kell alkalmazni.”⁶⁹³ Később Vattel megerősítette, hogy „minden szuverénnek joga van miniszterek küldéséhez és fogadásához; (...)”.⁶⁹⁴ Faluhelyi Ferenc a XX. század első harmadának végén megjelent tankönyvében már azt írta, hogy az összetett államok tagállamainak is lehet követségi joguk.⁶⁹⁵

⁶⁹³ Grotius, Hugo: A háború és a béke jogáról. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft, Budapest, 1999. 449.

⁶⁹⁴ Vattel, Emer de: The Law of Nations. Liberty Fund, Indianapolis, 2008. 683.

⁶⁹⁵ Faluhelyi, Ferenc: I.m. 150.

Meglátásom szerint a továbbiakban az alábbi kérdések vizsgálata és megválaszolása lehet különösképpen indokolt ebben a fejezetben.

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

Az iménti kérdések megválaszolásához az előző fejezetekben alkalmazottakhoz hasonlóan és döntően az összehasonlító módszer talaján állva az érintett államok belső jogi- valamint az autonóm területek jogszabályait, továbbá a jogértelmezés metódusát segítségül hívva a nemzetközi jog hatályos és vonatkozó normáit is meg kell vizsgálni, természetesen a szakirodalomban ehhez kapcsolódóan megjelenő nézetek és álláspontok egyidejű ismertetésével.

V.2 Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban – összehasonlító elemzés

Az értekezésemben használt kisebbségi területi autonómiadefiníciónak (lásd *supra*) megfelelő megoldások esetében különösen az elmúlt néhány évtizedben érzékelhető paradigmaváltás ment végbe az autonóm területi entitások külügyi mozgásterét illetően. Különösképpen igaz ez a megállapítás a Dániához tartozó Feröer-szigetekre és Grönlandra, valamint a finn szuverenitás alatt álló Ålandra. A feröeri autonómiát létrehozó 1948. évi 137. dán törvény még kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a Dán Királyság külügyi kapcsolataival összefüggő kérdésekben hozott döntések meghozatalának lehetősége az állami, vagyis a dán hatóságok hatáskörébe tartozik.⁶⁹⁶ Az autonómiafejlődés kezdeti időszakában a sajátos feröeri érdekek külpolitikai megjelenítésére az autonómiáról szóló törvény más rendelkezései biztosítottak korlátozott lehetőséget. Így a feröeri kormányzat kérhette, hogy a dán külügyminisztérium az államkincstár terhére egy feröeri ügyekben járatos szakértőt alkalmazzon, akinek az autonóm terület speciális gazdasági érdekeire figyelemmel kellett segítenie a dán külügyi igazgatás tevékenységét.⁶⁹⁷ Ezenkívül az autonóm kormány kezdeményezésére és javaslatára a dán külügyminisztérium ún. feröeri

⁶⁹⁶ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 5. §-át.

⁶⁹⁷ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 8. § (1) bekezdését.

attasékat nevezett és nevez ki olyan országokban működő dán külképviseletekre, amelyekhez a Feröer-szigeteket különleges gazdasági érdekek fűzik.⁶⁹⁸ Ezekben az esetekben viszont az attasék kinevezésével és működésével kapcsolatban felmerülő mindenféle költséget az autonóm területnek kellett viselnie.⁶⁹⁹ Garanciális jelentősége volt annak a rendelkezésnek is, amely szerint Dániának minden olyan esetben előzetesen konzultálnia kellett a feröeri szervekkel, amikor valamely Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettség potenciálisan érinthette a Feröer-szigetek kereskedelmi vagy halászati érdekeit. Emellett amennyiben a dán külügyminiszter úgy ítélte meg, hogy az állam érdekével az nem ellentétes, felhatalmazhatta az autonóm kormányzat képviselőit arra, hogy az állami diplomácia segítségével kvázi-közvetlen tárgyalásokat folytassanak külföldi államokkal, feröeri érdekekkel kapcsolatos ügyekben.⁷⁰⁰ Lényegében erre a szabályra hivatkozva rendelkeztek el népszavazást Feröer esetleges EGK (valamint ESZAK és Euratom)-tagságáról a dán csatlakozást megelőzően, amelynek eredményeképpen az autonóm terület végül nem lett részese az európai integrációs szervezeteknek. A feröeri társadalmat azonban nem elégtették ki ezek a kétségkívül szerénynek mondható külügyi jogosítványok és először a skandináv államokat tömörítő regionális nemzetközi szervezet, az Északi Tanács esetében érték el, hogy a másik két északi autonóm területtel – Grönlanddal és Ålanddal – egyetemben rendes tagi jogállást kapjanak, majd egy három éven keresztül tartó alkufolyamat eredményeképpen megállapodást kötöttek Dániával az autonóm jogosítványok kibővítésére vonatkozóan. Az egyezés alapján a koppenhágai parlament 2005-ben két törvényt fogadott el, mégpedig egyfelől „a bizonyos ügyekre és témakörökre vonatkozó felelősség feröeri hatóságok által történő átvállalásáról szóló 2005. évi 79. törvényt”, valamint „a feröeri kormányzat által kötött nemzetközi megállapodásokról szóló 2005. évi 80. törvényt”. Az előbbi jogszabály értelmében a feröeri parlament törvényei nem szabályozhatnak a dán külpolitikát érintő kérdéseket,⁷⁰¹ ugyanakkor néhány külügyi *érdekű*, de belügyi természetű politika, mint például az idegenrendészet, a bevándorlásügy, és a határőrizet átkerült az autonóm hatóságokhoz.⁷⁰² Ennél valamivel nagyobb jelentősége van a feröeri külkapcsolatok alakításának lehetőségeire a másodikként elfogadott normának, amelynek alapján a „feröeri kormány a joghatóságába tartozó területeken külföldi államokkal és nemzetközi szervezetekkel nemzetközi jogon alapuló megállapodásokról

⁶⁹⁸ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 8. § (2) bekezdését.

⁶⁹⁹ Uo.

⁷⁰⁰ Lásd a Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 8. § (3)-(4) bekezdéseit.

⁷⁰¹ Lásd a 2005. évi 79. törvény 1. § (2) bekezdésének 4) pontját.

⁷⁰² Lásd a 2005. évi 79. törvényhez kapcsolt „hatásköri listát.”

tárgyalhat és azokat megkötheti, beleértve a közigazgatási megállapodásokat is.”⁷⁰³ Biztonság- és védelempolitikai tárgykörben Feröer nem köthet nemzetközi szerződéseket, továbbá a Grönlandot is érintő ügyekben a grönlandi kormánnyal közösen cselekedve köthető nemzetközi szerződés.⁷⁰⁴ A gyakorlatban az ilyen megállapodások megkötése a Dán Királyság nevében és a dán kormánnyal való szoros együttműködésben, de a feröeri külügyminisztérium (!) közreműködésével és a Feröer-szigetekre vonatkozó területi hatállyal történik.⁷⁰⁵ Ezenkívül megmaradt a feröeri diplomaták dán képviseltekre történő kinevezésének lehetősége, jelenleg az Európai Unió mellett működő, valamint az Egyesült Királysághoz és Izlandhoz akkreditált nagykövetek mellett dolgozik feröeri attasé, továbbá a Feröer-szigetek Koppenhágában is fenntart egy kvázi-diplomáciai képviselket. A 2005. évi 80. törvény emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy Dánia engedélyezze a Feröer-szigetek számára az olyan nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, amelynek államok mellett más entitások is a tagjai lehetnek.⁷⁰⁶ A törvényhez fűzött indokolásból derül ki, hogy Feröer csak azokba a nemzetközi szervezetekbe léphet be, amelynek Dánia nem tagja, a kivétel egyedüli kivételét a már említett Északi Tanács jelenti.

A Feröer-szigetek nem sokáig vesztegette az időt nemzetközi szerződéskötési képességének gyakorlati kipróbálására, ugyanis már 2005-ben megállapodást kötött Izlanddal, amellyel ráadásul egységes gazdasági térséget hozott létre.⁷⁰⁷ A Feröer-szigetek emellett regionális szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött Norvégiával és Svájcjal és egy a legnagyobb kedvezményt biztosító szerződést az Oroszországi Föderációval. Ami a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás lehetőségét illeti, az autonóm terület deklarálta az EFTA-hoz való csatlakozás szándékát,⁷⁰⁸ amelyet Dánia kifejezetten támogat, valamint tagja több halászattal foglalkozó szervezetnek és társult tagi jogállással rendelkezik a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben (IMO),⁷⁰⁹ és az UNESCO-ban.⁷¹⁰

Kezdetben a másik dániai autonóm terület, Grönland vonatkozásában is tartózkodó volt a törvényhozó a külügyi jogosítványok esetleges biztosítását illetően. A „Grönland önkormányzatáról szóló 1978. évi 577. dán törvény” eredeti 11. §-a szerint a Királyság központi hatóságai rendelkeztek joghatósággal minden olyan kérdésben,

⁷⁰³ Lásd a 2005. évi 80. törvény 1. § (1) bekezdését.

⁷⁰⁴ Lásd a 2005. évi 80. törvény 1. § (2) és (4) bekezdéseit.

⁷⁰⁵ Lásd a 2005. évi 80. törvény 2. § (1)-(2) bekezdéseit.

⁷⁰⁶ Lásd a 2005. évi 80. törvény 4. §-át.

⁷⁰⁷ Lásd az Izland és a Feröer-szigetek között kötött 2005. évi honyvíki megállapodás 1. cikkét.

⁷⁰⁸ <http://www.mfa.fo/Default.aspx?ID=6848> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 8.)

⁷⁰⁹ <http://www.ur.fo/Default.aspx?ID=6614> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. szeptember 22.)

⁷¹⁰ <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. január 23.)

amelyek érintették az ország külkapcsolatait és az autonóm szervek kötelesek voltak konzultálni a dán hatóságokkal minden külpolitikai érdekű intézkedés megtétele előtt. Az olyan nemzetközi szerződések esetében, amelyek grönlandi érdeket is érinthettek, Koppenhága köteles volt a szerződés tervezetét, a nemzetközi hatály elismerését megelőzően véleményezésre az autonóm kormányzatnak és parlamentnek megküldeni,⁷¹¹ a Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek minden esetben elsőbbségük volt a grönlandi autonómia-rezsim szabályaival szemben.⁷¹² A törvény Európai Közösségekkel való kapcsolattartást szabályozó 15. §-ára hivatkozva lépett ki Grönland az európai integrációs szervezetekből az 1980-as években. Az autonóm terület a követküldési és -fogadási jog tekintetében eredetileg Feröerrel megegyező jogosítványokkal rendelkezett. Az autonóm hatáskörök külügyi lehetőségeket is érintő bővítésére – a tárgykörben tartott sikeres népszavazást követően – 2009-ben került sor. A „Grönland önkormányzatáról szóló 2009. évi 473. dán törvény” önálló fejezetben foglalkozik az autonóm entitás külügyi mozgásterével. Ennek értelmében a grönlandi kormány – a Naalakkersuisut – járhat el nemzetközi ügyekben a dán kabinettel együttműködve, melynek során a két fél köteles tiszteletben tartani a grönlandi érdekeket, valamint Dánia *általános* érdekeit.⁷¹³ Ez azonban még nem jelenti azt, hogy a kül- és biztonságpolitika terrénumát Koppenhága megosztotta volna Grönlanddal, ugyanis az idézett törvény szerint a Naalakkersuisutra ruházott hatáskörök nem korlátozzák a dán hatóságok nemzetközi ügyekben viselt alkotmányos felelősségét és illetékességét.⁷¹⁴ Grönland köthet ugyan nemzetközi szerződéseket harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel az olyan területekhez tartozó ügyekben, amelyekben saját belső jogrendjében hatáskörrel rendelkezik, de az ilyen megállapodásokat Dánia nevében eljárva, mintegy annak képviselőjeként szignálhatja.⁷¹⁵ Ráadásul az autonóm kormányzat minden esetlegesen nemzetközi szerződés megkötéséhez vezető tárgyalási folyamat megkezdése előtt köteles értesíteni a dán külügyminisztériumot, továbbá információnyújtási kötelezettséggel tartozik a szerződés megkötésének körülményeivel, illetve azok esetleges megszüntetésével kapcsolatosan is.⁷¹⁶ Amint fentebb említettem, államok között kötött nemzetközi szerződés esetében az egyezményeket Grönland köti a „Monarchia” nevében, szerződő

⁷¹¹ Lásd az 1978. évi 577. törvény 13. §-át.

⁷¹² Lásd az 1978. évi 577. törvény 10. §-át.

⁷¹³ Lásd a 2009. évi 473. törvény 11. § (1)-(2) bekezdéseit.

⁷¹⁴ Lásd a 2009. évi 473. törvény 11. § (3) bekezdését.

⁷¹⁵ Lásd a 2009. évi 473. törvény 12. § (1) bekezdését.

⁷¹⁶ Lásd a 2009. évi 473. törvény 12. § (5) bekezdését.

félként a „Dán Királyság Grönland tekintetében” formulát alkalmazva.⁷¹⁷ Kormányközi megállapodások és közigazgatási hatóságok közötti (intézményközi) szerződések esetén a grönlandi kormány a szerződő fél, viszont az előírások értelmében, minden ily módon kötött szerződés preambulumban hivatkozni kell a 2009. évi 473. számú dán törvénybe foglalt felhatalmazó rendelkezésre.⁷¹⁸ A központi kormányzat emellett még a tárgyalások megindítása előtt köteles a grönlandi kabinetet tájékoztatni az olyan nemzetközi szerződések tartalmáról, amelyek *különleges* jelentőséggel bírnak az autonóm terület szempontjából, azokat az egyezményeket viszont, amik *kizárólagos* jelentőséggel rendelkeznek Grönland vonatkozásában, kérésre a dán külügyminisztérium közreműködésével az autonóm kormány tárgyalhatja végig.⁷¹⁹ Feröerhez hasonlóan Grönlandnak is lehetősége van arra, hogy – az autonóm szervek kérésére – grönlandi érdekeket reprezentáló diplomatákat nevezzenek ki dán külképviseletekre, továbbá Grönland is csatlakozhat az olyan nemzetközi szervezetekhez, amelyeknek állami szint alatti területi entitások is tagjai lehetnek.⁷²⁰

A finn fennhatóság alá tartozó Åland számára a fentiekhez képest valamivel szűkebb külügyi jogosítványokat biztosítanak a releváns belső jogi jogszabályok, amik jórészt „csak” a nemzetközi szerződések megkötése területén, illetve az Európai Unióval való érintkezés során biztosítanak bizonyos hatásköröket az autonóm hatóságok számára. A jelenleg hatályban lévő autonómia-statútumba, vagyis a többször módosított „1991. évi 1144. számú törvénybe” csak 2004-ben kerültek olyan rendelkezések, amelyek az Åland-szigetek számára lehetőséget biztosítanak korlátozott mértékű külkapcsolatok vitelére, míg a korábbi jogszabályok nem tartalmaztak erre vonatkozó felhatalmazást.⁷²¹ Ennek megfelelően az autonóm hatóságok javasolhatják a hatáskörrel rendelkező finn szerveknek, hogy vegyenek részt egy meghatározott nemzetközi szerződés megalkotásának folyamatában illetve, hogy kezdeményezzenek tárgyalásokat azzal kapcsolatban. Ezenkívül a központi kormányzat köteles tájékoztatni Ålandot az olyan nemzetközi szerződésekkel vagy másképpen vállalt nemzetközi kötelezettséggel összefüggő tárgyalásokról, amelyek autonóm hatáskörbe tartozó kérdést vagy kérdéseket érintenek és az ålandi kormányzatnak lehetősége van arra, hogy részt vegyen az ilyen tárgyalásokban.⁷²² Az említetteknél jóval jelentősebb, garanciális szabályt jelent, hogy minden olyan nemzetközi szerződés finn belső jogi normában való

⁷¹⁷ Lásd a 2009. évi 473. törvény 12. § (6) a) pontját.

⁷¹⁸ Lásd a 2009. évi 473. törvény 12. § (6) b) pontját.

⁷¹⁹ Lásd a 2009. évi 473. törvény 13. § (1)-(2) bekezdéseit.

⁷²⁰ Lásd a 2009. évi 473. törvény 14. és 15. §-ait.

⁷²¹ Suksi, Markku: (2005) I.m. 250-253.

⁷²² Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 58. §-át.

kihirdetése előtt, amely az autonómia-statútum alapján állandó hatáskörbe tartozó ügyet érint, kötelezően be kell szerezni az autonóm parlament jóváhagyását is,⁷²³ különben a szerződés nem léphet hatályba Åland területén. Amennyiben az érintett rendelkezés ellentétben áll az autonómia-statútummal, úgy a hatályba léptetéshez a Lagting minősített többségű, a leadott szavazatok kétharmados támogatását jelentő döntése szükséges.⁷²⁴ Az iméntinél valamivel erősebb pozíciókkal rendelkezik Åland, az Európai Unióval való kapcsolataiban. Finnországnak az Európai Unióhoz való 1995-ös csatlakozását megelőzően az autonóm terület lakosai népszavazáson döntöttek Ålandnak az európai integrációs szervezetekben történő részvételéről, és emiatt az autonómia-statútumba egy új, az „Európai Unió ügyek” címet viselő fejezetet kellett beilleszteni. A csatlakozási folyamat egyfajta záróakkordjaként Finnországban 1994-ben előállt az az érdekes helyzet, hogy két népszavazást is kiírtak ebben a tárgykörben, mégpedig egy országos referendumot, valamint egy regionális, ålandi népszavazást, de az autonóm területet lakossága mindkét eseményen részt vehetett. Ezt megelőzően egyébként még soha nem tartottak regionális ålandi plebiszcitumot.⁷²⁵ A meglepően alacsony részvétel mellett – a választójoggal rendelkező ålandiak 49,1 százaléka nyilvánított csupán véleményt – tartott népszavazáson a szavazók 73,6 százaléka optált az autonóm terület csatlakozása mellett.⁷²⁶ A módosított autonómia-statútum alapján Ålandnak a finn Államtanács keretein belül joga van részt venni az olyan uniós nemzeti álláspontok előkészítésében, amelyek egyébként az autonóm régió kompetenciájába tartoznának, vagy pedig különleges jelentőséggel bírnak Åland számára. Amennyiben az állam és az autonóm hatóságok egy adott esetben nem képesek közös álláspontot kialakítani, úgy az ålandi kormány kérésére az Európai Unió intézményei előtt a tagállami álláspont mellett, Åland véleményét is ismertetni kell. Ezenkívül abban az esetben, ha egy meghatározott uniós döntés az EU valamely közös politikájának ålandi végrehajtásával kapcsolatos, a finn nemzeti álláspont megfogalmazására az autonóm kormányzat jogosult addig a mértékig, amíg az ügy az autonómia-statútum alapján a hatáskörébe tartozik.⁷²⁷ Az ålandi kormányzatnak arra is joga van, hogy kérésre, részt vegyen az autonómia-statútum alapján a hatáskörébe tartozó ügyeket érintő uniós egyeztetések és tárgyalások során a finn küldöttség munkájában, továbbá minden az Európai Unió intézményeiben zajló előkészítő és ålandi kompetenciába tartozó eseteket

⁷²³ A parlament ezt a jogkörét eseti jelleggel az ålandi kormányra ruházhatja.

⁷²⁴ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59. §-át.

⁷²⁵ Ackrén, Maria: Åland och EU. In: Finsk Tidskrift. 5/2008. 236-237.

⁷²⁶ Uo.

⁷²⁷ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59a §-át.

érintő ügyekről tájékoztatni köteles Mariehamn-t a finn kormány.⁷²⁸ 2011 végén ismételten módosította a finn törvényhozás Åland autonómia-statútumának az EU-val kapcsolatos rendelkezéseit. A „2011. évi 1115. törvénnyel” módosított statútum alapján az autonóm parlament az autonóm terület hatáskörébe tartozó kérdésekben indokolt állásfoglalást küldhet a finn parlamentnek, amennyiben megítélése szerint az Európai Unió valamely jogalkotási aktusának tervezete nem egyeztethető össze a tagállami parlamentek uniós jogalkotás ellenőrzésére szolgáló szubszidiaritás elvével. A finn parlament ilyen esetekben köteles mérlegelés nélkül továbbítani a Lagting álláspontját az EU intézményeinek. A kép teljessé tétele érdekében meg kell említenünk, hogy az olyan esetekben, amikor egy uniós döntés végrehajtására kizárólag egyetlen intézkedés tehető, az autonómia-statútum a finn kormányzatnak biztosít elsőbbséget az autonóm szervekkel szemben, igaz ez utóbbiakkal minden ilyen intézkedés meghozatala előtt köteles konzultálni az állami kabinet. Hasonlóképpen kell eljárni akkor is, ha az uniós jog alapján egy tagállam kizárólag egyetlen közigazgatási hatóság megjelölésére jogosult és a konkrét tárgykörben egyébként mind Finnországnak, mind pedig Ålandnak volna hatásköre. Emellett az ålandi kormánynak arra is joga és lehetősége van, hogy az Európai Bizottsággal közvetítők nélkül lépjen kapcsolatba a fentebb részletezett esetekben.⁷²⁹ Továbbá az olyan kötelezettségszegési eljárások esetén, amikor ålandi hatóságok érintettek lehetnek, Finnország – az autonóm kormánnyal együttműködve – készíti el az ezzel kapcsolatos finn választ az Európai Bizottság számára.⁷³⁰ A 2009. évi 62. számú finn törvény két új bekezdést kapcsolt az 59c §-hoz, amelyben Åland újabb garanciákat kapott a kötelezettségszegési eljárásokkal összefüggésben. Ezek alapján, amennyiben egy konkrét ügyben a központi finn kormányzat és az autonóm hatóságok közötti véleménykülönbség olyan mértékű, hogy lehetetlen kompromisszum kialakítása, úgy a hivatalos finn választ és álláspontot – a tartományi kormány kérésére – úgy kell megfogalmazni, hogy abban Åland véleménye is megjelenjen. Ezenkívül a kötelezettségszegési eljárás Európai Bíróság előtt zajló szóbeli szakaszában az Åland-szigetek képviselőjének joga van részt venni, ha az ügy a tartomány valamely intézkedése vagy mulasztása miatt keletkezett.⁷³¹ Ugyancsak 2009-ben került bele az ålandi autonómia-statútumba az a lehetőség, hogy az autonóm kormány indokolással ellátott javaslatot tehet a finn Államtanácsnak arra vonatkozóan, hogy az vegyen részt (avatkozzon be) vagy szólaljon fel olyan az Európai Bíróság előtti ügyekben, amik

⁷²⁸ Uo.

⁷²⁹ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59b §-át.

⁷³⁰ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59c § (1) bekezdését.

⁷³¹ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59c § (2) bekezdését.

Åland hatáskörébe tartozó kérdésekre vonatkoznak, illetve egyébként különleges jelentőséggel bírnak a tartományi kormány számára.⁷³² Végül az autonómia-statútum 59d §-a szabályozza az Åland-szigetek „nemzeti felelősségét”⁷³³ (sic!) az Európai Unió Bírósága esetleges elmarasztaló ítélete esetén. Ennek alapján nem arról van szó, hogy Ålandot nemzetközi jogi felelősség terhelné ilyen helyzetekben, ugyanis a szóban forgó rendelkezés értelmében az autonóm terület Finnországgal szemben felelős az olyan esetekben, amikor az Európai Bíróság egy ålandi hatáskörben felmerült konkrét ügyben Finnországot elmarasztalva az államot pénzügyi szankcióval sújtja. Ugyanez a helyzet azokban az esetekben, amikor valamilyen uniós alaptól jogosulatlanul részesedik Åland, és az érintett összeget vissza kell fizetni az EU-nak, továbbá amikor valamilyen uniós jogszabály nem teljes körű, vagy helytelen ålandi alkalmazása miatt magánszemélynek vagy magánszemélyeknek vagyoni kára keletkezik. Az autonómiát van hivatott védeni az a rendelkezés, amely szerint az ilyen és ehhez hasonló ügyekből keletkező és az autonóm terület valamint az állam közötti jogvitákban az Ålandi Közigazgatási Bíróságnak van kizárólagos hatásköre. Nem rendelkezik ellenben az Åland-szigetek követségi joggal,⁷³⁴ továbbá – az Északi Tanács kivételével – nem lehet tagja nemzetközi szervezeteknek sem. Hasonlóképpen nem teljesült eddig az ålandiaknak az uniós csatlakozással egyidős követelése sem a saját jogon való Európai Parlamenti képviselőlet iránt,⁷³⁵ az autonómia-statútum ugyanis kizárólag arra biztosít lehetőséget, hogy az autonóm régió – a finn delegáció terhére – egyetlen mandátummal képviseltesse magát a strasbourgi intézményben.⁷³⁶

A Spanyolországban működő ún. autonóm közösségek közül kizárólag Katalónia rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogosítványokkal,⁷³⁷ igaz azok komoly kibővülése csak 2006-ban, a jelenleg hatályban lévő statútum elfogadásával történhetett meg.⁷³⁸ Ennek megfelelően jelenleg a „2006. évi 6. organikus törvény” „V. A

⁷³² Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59c § (3) bekezdését.

⁷³³ Nationella ansvar”.

⁷³⁴ Ez alól a kivételt Finnországnak az Európai Unió mellett működő brüsszeli állandó képviselőlete jelenti, ahol ún. ålandi különleges tanácsadó dolgozik. Lásd: Ackrén; Maria: I.m. (2008) 240.

⁷³⁵ Uo.

⁷³⁶ Lásd az 1991. évi 1144. számú finn törvény 59e §-át.

⁷³⁷ Az autonóm közösségek általában csak a külkereskedelem területén rendelkeznek jogosítványokkal, illetve – bár az autonómia-statútumok erről Katalónia kivételével rendszerint nem rendelkeznek – a tagállami állandó képviselőletek és a lobbierodák jellegzetességeit egyszerre mutató kvázi-missziókat tarthatnak fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”. A kép teljessé tétele érdekében meg kell jegyezni, hogy 2007-ben több autonóm közösség statútuma kiegészült egy az Európai Unióval folytatható kapcsolatokat szabályozó klauzulával. Ezenkívül a katalán autonómia-statútum kivételével, az autonóm közösségek alkotmányjaiban rögzítették, hogy az általuk kötött megállapodások nem minősülnek nemzetközi szerződésnek.

⁷³⁸ Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómiastatútum reformja, 2003-2006. In: Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 89-90.

Generalitát⁷³⁹ intézményes kapcsolatai” címet viselő része szabályozza Katalónia alapvetően három pillérre épülő külső mozgásterének kereteit, ami egyfelől az autonóm közösségnek a területi állammal való formális kapcsolatait, továbbá az európai integrációs együttműködésben való részvétel lehetőségeit, végül a hagyományos értelemben vett nemzetközi kapcsolatokat takarja. Az utóbbival kapcsolatosan alapvető jelentőségű az a rendelkezés, hogy noha a Generalitát elősegíti Katalónia külső megjelenítését és érdekeit, köteles ennek során tiszteletben tartani az állam külügyi hatásköreit.⁷⁴⁰ A katalán autonómia-statútum korlátozott nemzetközi jogi cselekvőképességet biztosít a Generalitátnak a hatásköreiből eredően, azoknak mintegy külső vetületeként, mégpedig vagy közvetlenül, vagy pedig az állam szerveinek segítségével fellépve.⁷⁴¹ A statútum rendelkezéseinek megfelelően Katalóniának lehetősége van arra, hogy külföldön ún. hivatalokat („*oficines*”) létesítsen és tartson fent, amelyek elsődleges funkciója a katalán érdekek külhonban való előmozdítása.⁷⁴² A „hivatalok” nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben diplomáciai képviselőnek, igaz azokhoz nagyon hasonló feladatokat látnak el. Jelenleg hét katalán hivatal működik külföldön,⁷⁴³ és pedig alapvetően az európai kontinensre fókuszálva.⁷⁴⁴ A Generalitátnak – Katalónia érdekeinek előmozdítása érdekében – joga van ún. együttműködési megállapodások kötésére a hatáskörébe tartozó területeken, ezek azonban nem minősülnek nemzetközi szerződésnek. Az ilyen megállapodások megkötéséhez az állam külképviseleti szervei kötelesek segítséget nyújtani.⁷⁴⁵ Nemzetközi szerződések megkötésére Katalóniának nagyjából olyan mértékű jogosítványai vannak, mint az Åland-szigeteknek. Ez a gyakorlatban kimerül egy konkrét szerződés megkötésére vonatkozó javaslat megtételének lehetőségében illetve abban, hogy a spanyol kormány köteles a Generalitátot tájékoztatni – annak aláírása előtt – minden olyan nemzetközi egyezményről, amelynek közvetlen hatása van Katalónia hatásköreire. A katalán kormány és a parlament saját álláspontot alakíthat ki az ilyen nemzetközi szerződésekről és azt közölheti a spanyol kormánnyal.⁷⁴⁶ Ezenfelül a Generalitát kérheti ilyen esetekben, hogy a spanyol tárgyalódelegációban Katalóniát képviselő

⁷³⁹ A Generalitát kifejezés együttesen jelöli a katalán autonómia működtetéséért felelős legfontosabb intézményeket, így a parlamentet és a kormányt.

⁷⁴⁰ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 193. § (1) bekezdését.

⁷⁴¹ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 193. § (2) bekezdését.

⁷⁴² Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 194. §-át.

⁷⁴³ Érdekes, hogy ezek egyike a területi állam fővárosában, vagyis Madridban található.

⁷⁴⁴ http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia/menuitem.1bd9513103ff0c512b121577b0c0e1a0/?vgnnextoid=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&newLang=en_GB (Utolsó letöltés időpontja: 2010. október 19.)

⁷⁴⁵ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 195. §-át.

⁷⁴⁶ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 196. § (1) bekezdését.

szakemberek is vegyenek részt.⁷⁴⁷ Végül a Generalitát köteles megtenni minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a Spanyolország által vállalt nemzetközi kötelezettségeket Katalónia területén végrehajtsák.⁷⁴⁸ A katalán autonóm közösség a számára fontos – különösen kulturális – érdekekkel foglalkozó nemzetközi testületek (sic!) tagja lehet,⁷⁴⁹ amelyek közül az autonómia-statútum külön nevesíti az UNESCO-t, amelynek egyébként Katalónia jelenleg még⁷⁵⁰ nem tagja. Végezetül a Generalitátnak arra is lehetősége van, hogy más európai régiókkal, vagy autonóm területekkel hivatalos kapcsolatot építsen ki.⁷⁵¹ Ahogyan korábban már utaltunk rá, a katalán autonómia-statútum a Generalitát nemzetközi mozgástere kapcsán külön szabályozza az autonóm közösségnek az Európai Unióval kapcsolatos lehetőségeit. A jogszabály V. cím 2. fejezetében kodifikált mechanizmus sok tekintetben hasonlít az Åland-szigetek esetében tárgyalt szisztémához (lásd *supra*). Ennek alapján a katalán hatásköröket vagy érdekeket érintő EU-val kapcsolatos ügyek intézésében – a statútum és a spanyol törvények rendelkezéseinek megfelelően – a Generalitát részt vesz.⁷⁵² Katalónia európai ügyekben való részvétele alapvetően három dimenzióban valósul meg. Egyfelől a spanyol kormányzat köteles értesíteni a Generalitátot az Európai Unió Szerződéseinek revízióját célzó minden javaslatról és az ahhoz kapcsolódó hitelesítési és ratifikációs folyamatról. Ezzel összefüggésben a katalán kormány és parlament jogosult észrevételeket tenni, mégpedig a központi kormányzatnak, illetve a Cortesnek.⁷⁵³ Ennél valamivel komolyabb, igaz nem kötelezettséget, hanem csak lehetőséget jelent, hogy a katalán kizárólagos hatásköröket érintő ügyekben, a Generalitát képviselői a spanyol delegáció tagjaként részt vehetnek az Alapító Szerződések felülvizsgálati folyamatában.⁷⁵⁴ Az Európai Unió ügyekben való katalán részvétel egyik további dimenzióját – Ålandhoz hasonlóan – a tagállami álláspontok kialakításában való közreműködés jelenti. Az autonómia-statútum értelmében ugyanis a katalán hatáskörökre vagy érdekekre vonatkozó ügyekben a spanyol álláspont kidolgozásában a Generalitátnak joga van részt venni.⁷⁵⁵ Talán ebben a dimenzióban rendelkezik a legerősebb részvételi jogosítványokkal az autonóm közösség és ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az olyan tagállami álláspontok kialakításában, amelyek Katalóniát kizárólagosan érintő

⁷⁴⁷ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 196. § (2) bekezdését.

⁷⁴⁸ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 196. § (4) bekezdését.

⁷⁴⁹ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 198. §-át.

⁷⁵⁰ 2012. augusztus 1-jén. <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 8.)

⁷⁵¹ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 197. §-át.

⁷⁵² Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 184. §-át.

⁷⁵³ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 185. § (1) bekezdését.

⁷⁵⁴ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 185. § (2) bekezdését.

⁷⁵⁵ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 186. § (1) bekezdését.

európai ügyekkel kapcsolatosak, a Generalitát kétoldalú, míg más esetekben többoldalú mechanizmus keretein belül vesz részt.⁷⁵⁶ Ez azzal a következménnyel is jár, hogy az előbbi esetben Katalónia alakíthatja ki a spanyol tagállami álláspontot, azzal kapcsolatos állásfoglalásától Madrid az autonómia-statútum értelmében nem térhet el.⁷⁵⁷ Katalónia emellett részt vehet az Európai Unió bizonyos intézményeinek munkájában. Így az előbbi rendelkezésből logikusan következik, hogy a Generalitát képviseltetheti magát az olyan spanyol küldöttségekben, amelyek a katalán törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, így különösen a Tanács és az ahhoz kapcsolódó szervek (COREPER, tanácsi munkacsoportok) ülésein.⁷⁵⁸ Azokon a területeken, amelyek a Generalitát kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyeket ölelnek fel, egy ún. Madriddal kötött előzetes megállapodás alapján Katalóniának lehetősége Spanyolországot képviselni, avagy éppenséggel elnökölni az imént említett szervek értekezletein.⁷⁵⁹ A Generalitát ezenkívül jogosult részt venni a spanyol brüsszeli állandó képviselői munkatársai kiválasztásának folyamatában,⁷⁶⁰ de érdekeit védendő saját állandó „kvázi-missziót” is létrehozhat a belga fővárosban.⁷⁶¹ Szimbolikus jelentőségű, hogy a katalán törvényhozás a közelebről nem részletezett ún. közös érdekre számot tartó területeken kapcsolatokat építhet ki az Európai Parlamenttel,⁷⁶² továbbá ha úgy véli, hogy egy meghatározott EU-s jogalkotási javaslat sértheti a szubszidiaritás és az arányosság elveit, részt vehet a problémát vizsgáló eljárásban.⁷⁶³ A fentiek fényében tulajdonképpen magától értetődő, hogy a Generalitát köteles az Európai Unió jogát alkalmazni és végrehajtani Katalónia területén, de EU-s jogszabály nem befolyásolhatja a Katalónia és Spanyolország között a spanyol alkotmány és az autonómia-statútum alapján kialakított hatáskörmegosztást.⁷⁶⁴ Az utóbbi norma alapján a Generalitát az Európai Unió Bírósága előtt eljárás kezdeményezésére is jogosult feltéve, ha azt a vonatkozó uniós jogszabályok is lehetővé teszik.⁷⁶⁵ Amennyiben erre nincs lehetőség, úgy a katalán kormány kérheti a spanyol kabinetet, hogy valamely ügyben forduljon az EU Bíróságához Katalónia legitim érdekeinek és hatásköreinek védelme érdekében.⁷⁶⁶ A spanyol kormány a kérést megtagadhatja, de indokolási kötelezettsége van és ezzel

⁷⁵⁶ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 186. § (2) bekezdését.

⁷⁵⁷ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 186. § (3) bekezdését.

⁷⁵⁸ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 187. § (1) bekezdését.

⁷⁵⁹ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 187. § (2) bekezdését.

⁷⁶⁰ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 187. § (3) bekezdését.

⁷⁶¹ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 192. §-át.

⁷⁶² Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 187. § (4) bekezdését.

⁷⁶³ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 188. §-át.

⁷⁶⁴ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 189. § (1) bekezdését.

⁷⁶⁵ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 191. § (1) bekezdését.

⁷⁶⁶ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 191. § (2) bekezdését.

kapcsolatos döntését azonnal tudatnia kell a Generalitással.⁷⁶⁷ Végül komoly gyakorlati jelentősége van annak a lehetőségnek, hogy a hatáskörébe tartozó területeken a Generalitát felelős a különféle európai alapok kezeléséért.⁷⁶⁸

A spanyol autonóm közösségekhez – Katalóniát kivéve – hasonló rendkívül szűk külügyi mozgástérrel rendelkeznek az olasz kisebbségi területi autonómiák, azaz Dél-Tirol, az Aosta-völgy, valamint Friuli-Venezia-Giulia és a moldáviai Gagaúzia. Bár az autonómia-statútumok ezekben az esetekben sem tartalmazznak érdemi rendelkezéseket ezzel kapcsolatban, a gyakorlatban például mindhárom régió saját képviselőt (ún. liaison office-t) tart fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”.⁷⁶⁹ Gagaúzia pedig csak valóban szimbolikus külügyi lehetőségekkel rendelkezik, amennyiben a legfontosabb gagaúz közjogi méltóság, vagyis a *baskan* képviselheti az autonóm területet annak – közelebről nem részletezett – nemzetközi kapcsolataiban.⁷⁷⁰

Az imént ismertetett példákhoz képest különböző mértékű külpolitikai és nemzetközi jogi mozgástérrel rendelkezik néhány oroszországi ún. köztársaság, amelyek közül Csecsenföld, a Csuvas Köztársaság, Ingusföld, Kabard-Balkarföld, Kalmükföld, Észak-Oszétia, Tatárföld, valamint Tuva felel meg az értekezésünk keretei között használt kisebbségi területi autonómia-definíciónak, (lásd *supra*). Az orosz föderatív berendezkedésben a hierarchia legmagasabb fokán álló területi egységek, vagyis a köztársaságok, kizárólag szövetségi alaptörvénynek, illetve saját alkotmányuknak vannak alárendelve.⁷⁷¹ A fenti köztársaságok közül egyedül Tatárföld rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogosítványokkal, míg a többiek vagy egyáltalán nem,⁷⁷² vagy csak jelképesnek tekinthető hatáskörökkel⁷⁷³ bírnak ezen a területen. Tatárföld jelenleg hatályos alkotmányának 1. § (4) bekezdése alapján „*A Tatárföldi Köztársaság saját hatáskörében függetlenül vesz részt a nemzetközi- és külgazdasági kapcsolatokban.*”⁷⁷⁴

A tatár alaptörvény talán egy kicsit homályos megszövegezését ugyanazon jogszabály 6. §-a segíthet megvilágítani. Ennek értelmében Tatárföld saját hatáskörén belül nemzetközi és külgazdasági kapcsolatokat építhet ki külföldi államokkal, vagy

⁷⁶⁷ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 191. § (3) bekezdését.

⁷⁶⁸ Lásd a 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 190. §-át.

⁷⁶⁹ <http://en.alpeuregio.info/index.asp?pg=1-3> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. január 23.) és http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2012. január 23.)

⁷⁷⁰ Lásd a Gagaúziáról szóló Kódex 60. cikkét.

⁷⁷¹ Lásd az Oroszországi Föderáció alkotmányának 66. §-ának (1) bekezdését.

⁷⁷² Csecsenföld, Ingusföld és Észak-Oszétia.

⁷⁷³ A Csuvas Köztársaság, Kabard-Balkarföld, Kalmükföld és Tuva.

⁷⁷⁴ http://www.tatar.ru/?DNSID=c2db9f7869f5173908efdae905ea0a70&node_id=1384 (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 29.)

ilyen államok közigazgatási-területi egységeivel, nemzetközi megállapodásokat köthet, diplomáciai képviseleteket létesíthet és azokat fogadhat, továbbá részt vehet nemzetközi szervezetek munkájában. Vagyis Tatárország nem kizárólag a külgazdasági érdekeit bonyolíthatja részben autonóm módon, hanem egy az államok általános külpolitikájára nagyban hasonlító kapcsolatrendszerrel építhet ki a nemzetközi kapcsolatok más szereplőivel. Ennek koordinálása érdekében jött létre a tatár külügyi osztály, amely nem minősül minisztériumnak és állandó képviseleteket működtet a Tatárországhoz kulturális és politikai szempontból legtöbb szállal kötődő országokban, így Azerbajdzsánban, Franciaországban, Kazahsztánban, Törökországban, Türkmenisztánban, Üzbegisztánban, valamint az Oroszországi Föderációban.⁷⁷⁵ Ezenkívül számos más országban és régióban létezik tatár kereskedelmi képviselet, amelynek feladatai tulajdonképpen megegyeznek az államok által létesített kereskedelmi irodákéival.⁷⁷⁶ A független államok közül eddig mindössze két ország, Irán és Törökország létesített főkonzulátust Tatárországon.⁷⁷⁷ A Tatárországi Köztársaságot a nemzetközi kapcsolatokban a tatár köztársasági elnök képviseli.⁷⁷⁸

Az értekezésem tárgya szempontjából releváns kanadai tartományok közül Québec széleskörű lehetőségekkel rendelkezik a nemzetközi kapcsolatok bonyolítását illetően, míg Nunavut számára az autonómia létrejöttét követő évtizedben még nem volt elsődleges szempont az autonóm hatáskörök kiterjesztése a külpolitikai érdekkörbe tartozó ügyekre.⁷⁷⁹ Ezzel szemben a québeci Nemzetgyűlés 1967-ben fogadta el a kormányközi ügyek minisztériumát létrehozó törvényt, az intézményt 1996-ban átnevezték nemzetközi kapcsolatok minisztériumává, és a québeci külkapcsolatok tervezése és bonyolítása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír.⁷⁸⁰ A vonatkozó belső jogi jogszabályok értelmében⁷⁸¹ és a szövetségi berendezkedésű országok által általában követett idevágó gyakorlat alapján⁷⁸² Québec rendelkezik a nemzetközi szerződések

⁷⁷⁵ http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9ecccb8c417c129&node_id=1262 (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 29.)

⁷⁷⁶ Uo.

⁷⁷⁷ http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9ecccb8c417c129&node_id=1261 (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 29.)

⁷⁷⁸ Lásd Tatárország alkotmányának 90. §-át.

⁷⁷⁹ Nunavut vonatkozásában jelenleg az autonóm tartomány miniszterelnöke látja el a klasszikusnak nevezhető külpolitikai funkciókat. <http://www.gov.nu.ca/en/EvaAariak.aspx> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 30.)

⁷⁸⁰ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/histoire_ministere/index.asp (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 29.)

⁷⁸¹ Lásd mindenekelőtt a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi M-25.1.1. számú québeci törvényt és a nemzetközi kereskedelmi megállapodások megkötéséről szóló 1996. évi M-35.2. számú québeci törvényt.

⁷⁸² Ilyen gyakorlatot követ – többek között – az NSZK, Ausztria, Etiópia, Kanada és az Egyesült Államok.

megkötésének képességével.⁷⁸³ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárással foglalkozó állami jogszabályokhoz hasonlóan – bár autonóm területek esetében meglehetősen szokatlanul – a nemzetközi kapcsolatok minisztériumáról szóló québeci törvény is meghatározza a nemzetközi megállapodás fogalmát. Ennek alapján függetlenül az elnevezésétől nemzetközi megállapodásnak minősül minden olyan egyezmény, amelyet egyfelől a (québeci) kormány, avagy annak valamely minisztériuma vagy ügynöksége és egy külföldi kormány vagy annak valamely minisztériuma, nemzetközi szervezet, vagy ezek ügynöksége között kötnek meg.⁷⁸⁴ Kanadának ebben az esetben csak annyi szerepe lehet, hogy Québec hozzájárulhat ahhoz, hogy a szóban forgó törvény alapján megkötött nemzetközi szerződéseket Kanada képviselője is aláírja.⁷⁸⁵ Úgyszintén a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló törvény szabályozza a québeci kvázi diplomáciai képviselők létesítésének lehetőségét. Az autonóm területnek két opcionális lehetősége van ezen a téren. Egyrészt dönthet úgy, hogy a meglévő kanadai diplomáciai vagy konzuli missziókon dolgozzanak québeci érdeket képviselő diplomaták, amire a kanadai és a québeci kormányok között kötött megállapodással jön létre a jogalap.⁷⁸⁶ Másfelől önálló képviselőket is létrehozhat, melyek elnevezése – a kapcsolatok szintjétől függően – általános küldöttség, küldöttség, vagy bármilyen más névvel illetett képviselő lehet.⁷⁸⁷ Az eddig követett québeci gyakorlat alapján az „egyéb kategóriába” ún. Irodák, Kereskedelmi kirendeltségek, valamint a multilaterális területeken működő Képviselők tartoznak. A québeci Általános Küldöttségek ölelik fel a legfontosabb külföldön működő kormányirodákat, amelyeket az autonóm kormányzat által kinevezett általános küldött vezet. Személyi állományuk egyrészt a különféle québeci minisztériumok szekondált tisztviselőiből az ún. tanácsadókból, valamint a fogadó országban toborzott attasékból és az ún. kiegészítő személyzetből áll.⁷⁸⁸ Az Általános Küldöttségek a gazdaság, az oktatás, a kultúra, és a bevándorlás területein nyújtanak szolgáltatást a fogadó állam természetes és jogi személyeinek, melynek során – magától

⁷⁸³ Érdekesképpen említhető meg, hogy Québec és Magyarország eddig négy kétoldalú nemzetközi szerződést kötött egymással, mégpedig a társadalombiztosítás, a pénzügyek, valamint az ipari, kereskedelmi, technikai, és pénzügy segítségnyújtás és együttműködés területein.

⁷⁸⁴ Lásd a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québeci törvény 19. § (3) bekezdését.

⁷⁸⁵ Lásd a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québeci törvény 22.1 § (2) bekezdését.

⁷⁸⁶ Lásd a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québeci törvény 29. §-át.

⁷⁸⁷ Lásd a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québeci törvény 28. §-át.

⁷⁸⁸ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 30.)

értetődő módon – képviselik az autonóm tartomány érdekeit.⁷⁸⁹ Québec a kiemelt gazdasági és politikai centrumoknak helyt adó államokban tart fent Általános Küldöttséget.⁷⁹⁰ Ezzel szemben az ún. Küldöttség kizárólag egyetlen az Általános Küldöttségeknél jelzett szektorra koncentrálna látja el munkáját, élén a québeci kormány által kinevezett küldöttel.⁷⁹¹ Egyebekben a Küldöttség személyi állományának összetétele és felépítése megegyezik az Általános Küldöttségével.⁷⁹² Küldöttség jelenleg egyetlen kivételtől eltekintve kizárólag az Egyesült Államok néhány nagyvárosában működik.⁷⁹³ Emellett az autonóm tartomány ún. Irodákat tart fent a számára kevésbé jelentős országokban, az Irodákat a nemzetközi kapcsolatok minisztere által kinevezett igazgató vezeti és személyi állományuk ezt leszámítva kizárólag a fogadó országok állampolgárai közül toborzott attasékból és egyéb munkatársakból áll.⁷⁹⁴ Az Irodák kizárólag néhány jól körülhatárolható feladatra specializálódnak,⁷⁹⁵ így ilyen szervezeti formában működnek a québeci bevándorlási hivatalok,⁷⁹⁶ illetve a külföldi tőkebefektetéseket koordináló irodák.⁷⁹⁷ Ehhez képest kizárólag kereskedelmi együttműködéssel foglalkoznak a québeci Kereskedelmi kirendeltségek, amelyek munkatársai a fogadó országban lakóhellyel rendelkezők közül kerülnek ki.⁷⁹⁸ Végül multilaterális ügyekben két québeci képviselő jár el jelenleg, az egyik az UNESCO mellett működő kanadai állandó képviselőten belül működik, a másik pedig a szintén párizsi székhellyel működő Frakofónia Nemzetközi Szervezete mellé van „akkreditálva”.⁷⁹⁹

A brit devolúciók és a Man-sziget a vonatkozó belső jogi jogszabályok alapján jelenleg nem rendelkeznek a nemzetközi kapcsolatok területén átruházott hatáskörökkel. Némiképpen más a helyzet a Csatorna-szigeteken. Jerseyvel 2007-ben, Guernseyvel pedig 2008-ban írt alá a Korona képviselőjében az Egyesült Királyság alkotmányügyi minisztere egy-egy keretdokumentumot, amely a két szigetcsoport „nemzetközi identitását” van hivatva megteremteni. A „Jersey nemzetközi identitásának

⁷⁸⁹ Uo.

⁷⁹⁰ 2010 végén a következő városokban működött québeci Általános Küldöttség: Brüsszel, London, Mexikóváros, München, New York, Párizs, Tokió. Uo.

⁷⁹¹ http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 30.)

⁷⁹² Uo.

⁷⁹³ 2010 végén a következő városokban működött québeci Küldöttség: Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles, és Róma. Uo.

⁷⁹⁴ Uo.

⁷⁹⁵ Uo.

⁷⁹⁶ 2010 végén québeci Bevándorlási Hivatal működött Damaszkuszban, Hong Kongban és Bécsben. Uo.

⁷⁹⁷ 2010 végén québeci Befektetési Hivatal működött Stockholmban, Pekingben, Sanghajban, Washingtonban, Bombayban, Barcelonában, Berlinben és Sao Paulóban. Uo.

⁷⁹⁸ Uo.

⁷⁹⁹ Uo.

kialakításáról szóló Keretdokumentum”⁸⁰⁰ állapítja meg az Egyesült Királyság és Jersey viszonyrendszerére vonatkozó alapelveket ezen a területen. Ennek értelmében az Egyesült Királyság nem járhat el a nemzetközi kapcsolatokban Jersey nevében az utóbbival való előzetes egyeztetés hiányában. Jerseynek ráadásul az Egyesült Királyságtól különböző nemzetközi identitása van és ebből kifolyólag a két entitás külügyi érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Ugyanilyen tartalommal írták alá Guernsey vonatkozásában a „Guernsey nemzetközi identitásának kialakításáról szóló Keretdokumentumot.”⁸⁰¹

V.3 Autonóm területek a nemzetközi kapcsolatokban – nemzetközi jogi és szakirodalmi kitekintés

A diplomáciai- és konzuli kapcsolatok jogát, a nemzetközi szerződések jogát, valamint a nemzetközi felelősséget szabályozó joganyagot jelentő jelenleg hatályos szerződéses szabályok nem tartalmazzák az autonóm területekre vonatkozó kifejezett megállapításokat. A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezmény az államok közötti viszonyokat rendezi, a Martens-klauzulát alkalmazva azonban az általa nem szabályozott kérdéseket illetően továbbra is a nemzetközi szokásjogot kell alapul venni.⁸⁰² Némiképpen eligazodást nyújthat a tárgyalt egyezmény 2. cikkéhez fűzött kommentár, amelynek értelmében szövetségi tagállam esetében a szövetségi alkotmányon múlik az ilyen állam alatti szintű területi egységek mozgásterét a *ius legationis* tekintetében.⁸⁰³ Feltehető, hogy vonatkozó szerződéses szabály hiányában a nemzetközi szokásjog alkalmazandó az ilyen esetekre, továbbá – *mutatis mutandis* – az egységes államok területén működő autonóm entitások nemzetközi kapcsolataira. Hasonlóképpen nem találunk az autonóm területek esetleges nemzetközi szerződéskötési képességét, illetve nemzetközi jogi felelősségét érintő nemzetközi szerződéses jogszabályt sem, vagyis az ilyen autonóm területi entitások nemzetközi kapcsolataival összefüggő kérdésekre kizárólag a nemzetközi szokásjogban lelhetünk irányadó normákra. A kapcsolódó szakirodalom manapság a *paradiplomácia* kifejezést alkalmazza az autonóm területek nemzetközi érintkezésben való részvétele tartalmának

⁸⁰⁰ <http://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Government%20and%20administration/R%20InternationalIdentityFramework%2020070502.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁸⁰¹ <http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=2174&p=0> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 12.)

⁸⁰² Lásd az 1961. évi Bécsi Egyezmény preambulumát.

⁸⁰³ Lásd 1958 Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 31.)

leírására. Stefan Wolff szerint paradiplomácia alatt az állam alatti szinten lévő entitások területi államuktól független külpolitika folytatására vonatkozó képességét értjük.⁸⁰⁴ Wolff ilyen állam alatti szinten lévő és a nemzetközi arénában megjelenni képes lehetséges aktoroknak egyfelől a szövetségi berendezkedésű államok tagállamait, másfelől a bizonyos unitárius országokban létesített autonóm területi egységeket tekinti.⁸⁰⁵ Panayotis Soldatos ezzel szemben – akit a paradiplomácia-elmélet egyik korifeusának is tekinthető – kizárólag a föderatív berendezkedésű országok tagállamai esetében beszél tulajdonképpen a nemzetközi szintéren való cselekvés lehetőségéről.⁸⁰⁶ Ivo D. Duchacek álláspontja szerint az „állami szuverenitás perforálódásának” és ezzel a külpolitikai dimenzió bizonyos elemeinek állam alatti szintű entitások előtti megnyitásának legfontosabb oka az, hogy az elmúlt évszázadokban maga a külpolitika is alapvetően megváltozott és olyan területekkel bővült, amelyek már nem feltétlenül állnak közvetlen és szoros viszonyban a *raison d'État*-val.⁸⁰⁷ Michael Keating ehhez hozzáteszi, hogy a régiók alapvetően három okcsoport miatt „mennek külföldre” manapság, mégpedig gazdasági, kulturális, valamint politikai indokokból, amelyek alapján a paradiplomácia három alaptípusa is elkülöníthető.⁸⁰⁸ A gazdasági érdekű motívum valójában elsősorban a fejlesztési és kereskedelmi célú együttműködés kiépítésének szándékát takarja, amely az esetek többségében az idegenforgalom fejlesztésével is együtt jár és mindezek célja az adott régió prosperitásának biztosítása (globális paradiplomácia). A kulturális okok azokat a területi egységeket érintik elsődlegesen, amelyek lakossága valamilyen ismérv szempontjából különböznek a területi állam népességének többségétől. Ilyen esetekben az érintett entitás az általa reprezentált populáció identitása megóvása céljából keres partnereket külföldön (határokon átívelő regionális paradiplomácia). Végül a politikai okok felölelik minden olyan lényeges tényezőt, ami nem sorolható az előző két csoportba, így – többek között – az önálló külkapcsolatok bonyolításának lehetőségével szükségképpen együtt járó presztízsnövekedést, valamint a speciális státusz biztosítására vonatkozó lehetséges

⁸⁰⁴ Wolff, Stefan: Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. 1. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 31.)

⁸⁰⁵ Uo.

⁸⁰⁶ Soldatos, Panayotis: An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Oxford University Press, Oxford, 1990. 34-53.

⁸⁰⁷ Duchacek, Ivo D.: Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Oxford University Press, Oxford, 1990. 7.

⁸⁰⁸ Keating, Michael: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. Frank Cass Publishers, London, 1999. 4.

garanciát (régiókon átívelő paradiplomácia).⁸⁰⁹ Keating ezenkívül azokban az esetekben, amikor a (para)külpolitikai mozgástér megteremtésével és használatával az állam alatti szintű területi entitás célja az önálló, független állami lét elérése, *protodiplomáciáról* beszél.⁸¹⁰

⁸⁰⁹ Keating, Michael: I.m. 4-7.

⁸¹⁰ Keating, Michael: I.m. 13.

VI. Összefoglalás, konklúziók

A következő oldalakra nem maradt más feladat, mint a dolgozat végkövetkeztetéseinek megállapítása illetve összefoglalása. Értekezésem célja az volt, hogy megvizsgáljam a kisebbségi területi autonómia és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyát és az abból fakadó legfontosabb kérdéseket. Az egyes „érdemi” fejezetek elején ennek érdekében megpróbáltam megfogalmazni majd feltenni azokat a kérdéseket, amelyek meglátásom szerint a leginkább alkalmasak voltak arra, hogy elvezessenek az elérni kívánt célig. Elsőként a kisebbségi területi autonómia fogalmát kellett meghatároznom. Tekintettel arra, hogy a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatos kérdéseket több társadalomtudományi diszciplína is nagy érdeklődéssel vizsgálta illetve vizsgálja, már eddig is számos kísérlet történt a kisebbségi területi autonómia fogalmának meghatározására. Mivel a hatályos nemzetközi jog szabályai, néhány *soft law* dokumentum kivételével nem tartalmazzak kisebbségi területi autonómia-definíciót, logikus lépésnek tűnt a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalomhoz fordulni segítségért. A szerzők ezzel kapcsolatos munkássága rendkívüli gazdagságú területévé tette a kisebbségekkel foglalkozó irodalmat. Nem csekély részben a nemzetközi jog hallgatása, vagy talán inkább útkeresése idézte elő ezt a helyzetet. Természetesen értekezésem szempontjából ennek sok előnye is volt. Ezek közül talán azt emelném ki leginkább, hogy szinte korlátlan lehetőségem volt arra, hogy a dolgozat tárgyát úgy határozzam meg, ahogyan szeretném illetve, ahogyan helyesnek gondolom. Ennek következtében és ennek érdekében segítségül hívtam a szavak eredete meghatározásának tudományát, vagyis az etimológiát, a nemzetközi kisebbségi joggal foglalkozó hazai és külföldi szerzők eredményeit, valamint természetesen a létező példák egymással való összemérése eredményeképpen levonható tanulságokat. Az etimológiai elemzés arra mutatott rá, hogy az (ó)görög eredetű „autonómia” összetett szó jelentésében az az elem a leghangsúlyosabb, amely szerint maga az „autonóm”, másoktól tulajdonképpen függetlenül döntheti el, hogy milyen normák szerint kíván élni illetve működni. A vonatkozó szakirodalom áttekintése és feldolgozása felfedte a témakör rendkívüli gazdagságát és egyúttal a kisebbségi területi autonómia-definícióalkotás szinte korlátlan lehetőségeit. Ennek ellenére igyekeztem az irodalomban fellelhető fogalom-meghatározásokra támaszkodva olyan definíciót alkalmazni, amely – meglátásom szerint – a leginkább alkalmas volt arra, hogy az értekezésemben megfogalmazott kérdéseket megválaszoljam és így a munkám elején kitűzött célt elérjem. Végül a kisebbségi területi autonómia következő elemeit tartottam

lényegesnek a fogalom meghatározása során:

- Fontos szempont volt, hogy az „autonómia” bármennyire is jelentsen valamitől vagy valamilyen hatalomtól való függetlenséget, az ebben az esetben nem lehet „teljes”, így a vizsgált **autonóm területek mindegyike** logikusan **valamilyen független államhoz kell, hogy tartozzon**. Az autonóm területek sok tekintetben hasonlítanak az államokhoz, de nem minősülhetnek egyúttal államnak is jogi értelemben. Ezenkívül egyetlen olyan területi entitásra sem terjedt ki vizsgálatom, amelynek nemzetközi jogi vagy belső jogi helyzete bizonytalan. Arra a kérdésre, hogy a választóvonal hol húzódik autonóm terület és állam között, az Állandó Nemzetközi Bíróságnak az ún. „világítótorony ügyben” tett néhány megállapításából szűrhető le a válasz (részletesebben lásd *infra*). Emiatt az „el nem ismert államokra” vagy a „vitatott státuszú területekre”, vagyis az állam és az autonóm terület között húzódó „szürke zónára” eleve nem terjedt ki az analízis.
- Úgyszintén lényeges, tulajdonképpen „magától értetődő”, hogy **az autonóm területnek** – az államokhoz hasonlóan – **viszonylag pontosan meghatározható politikai-közigazgatási határokkal kell rendelkeznie**. Ez nem jelenti azt, hogy ennek a határnak minden ízében vitán felülinek kell lennie, ugyanis elképzelhető, hogy bizonyos pontjai polémia tárgyát képezik akár a területi állammal, akár pedig a más országokkal való viszonyban. Az autonóm terület határa lehet tisztán belső közigazgatási határ a területi állammal szemben, de az is elképzelhető, hogy meghatározott részei egyúttal a területi állam államhatárának is minősülnek a más országokkal való relációban. Az előbbi esetben az autonóm terület – mint amilyen például Tatár föld – valójában egyfajta enklávé helyzetbe kerül amennyiben területét teljes mértékben a területi állam öleli körül, de feltehetően jóval gyakrabban fordulnak elő azok a helyzetek, amikor az autonóm entitás határának legalább egy része a területi állam államhatárának is minősül. A dolgozatomban alkalmazott autonómia-definíció szempontjából annak sincs relevanciája, hogy az autonóm terület egyetlen összefüggő vagy több egymástól elkülönülő területet alkot.⁸¹¹
- A következő – dolgozatomban céljára tekintettel – nélkülözhetetlennek tartott fogalmi elemnek azt tekintettem, hogy **az autonóm terület teljes lakossága legyen felruházva törvényhozó és végrehajtó hatalommal**, mégpedig

⁸¹¹ Az utóbbira lehet példa a szárazföldi Gagaúzia, vagy akár a különálló szigetektől felépülő szigetcsoport-autonómiák.

legalább néhány olyan kérdést illetően, amelyek az autonómia célját illetően lényegesnek tekinthetők. Ráadásul az autonóm terület parlamentje nemcsak hogy jogszabályokat alkothat, hanem bizonyos esetekben konkurál a területi állam törvényhozásával, amennyiben az általa alkotott normák olyan életviszonyokra vonatkoznak vagy vonatkozhatnak, amelyeket az államok jellemzően általában törvényi szinten szabályoznak. Ilyennek, vagyis az autonómia célját illetően lényeges területeknek mindenekelőtt az oktatás, a kultúra és nyelvhasználat kérdésköreit tekintetem. Fontos még emellett, hogy a vonatkozó állami jogszabályokhoz képest eltérő tartalmú „autonóm” normákat az autonóm terület saját végrehajtó szervezete, kormánya révén érvényesíthesse.

- **Az autonómia célja** pedig ebben a kontextusban nem lehet más, minthogy az **autonóm terület lakosságán belül többséget alkotó, de az állam többségi lakossága szempontjából** – a Capotorti-féle kisebbségdefiníció alapján – **kisebbséginek minősülő közösség képes legyen megőrizni saját és sajátos önzonosságtudatát.** A Francesco Capotorti nevéhez fűződő fogalom-meghatározás mellett szólt egyfelől közismertsége, másfelől pedig, hogy hagyományos megközelítése miatt, jól szolgálta egy közép-európai nézőpontból íródott értekezés és annak szerzője céljait.

Mindezek alapján a dolgozatomban használt kisebbségi területi autonómiát a következőképpen határoztam meg:

„Egy adott államhoz tartozó olyan viszonylag egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező terület, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbséginek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megóvása céljából.”

A munkámban alkalmazott terminológiai és kutatás-módszertani kérdések tisztázását és bemutatását követően azt vizsgáltam meg, hogy miként viszonyul a nemzetközi jog a területi autonómia, pontosabban a kisebbségi területi autonómia kérdéséhez. Ezzel a kérdéssel a vonatkozó szakirodalom meglehetősen sokat foglalkozott, számtalan magas színvonalú könyv, tanulmány, szakkikk és egyéb írás elemezte ezt a problémát. A III. fejezetben bemutattam, hogy milyen válaszokat keresett és milyen megoldásokat talált eddig a nemzetközi jog a területi autonómiát jelentő és legközvetlenebbül az állami szuverenitást érő kihívásra. Ennek során tapasztalhattuk, hogy még a Nemzetek Szövetsége viszonylag progresszív hozzáállása idején sem alakult ki autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az csak *ad hoc*

módon került alkalmazásra.⁸¹² Ehhez hasonló állásponton van Suksi, aki szerint néhány esetleges megoldástól eltekintve a nemzetközi jog nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, hanem csak annak lehetőségére céloz.⁸¹³ A vonatkozó szakirodalom egységesnek mondható abban a kérdésben, hogy a területi autonómiához való jog nem létezik a hatályos nemzetközi jogban, Skurbaty is ezen a véleményen van, szerinte „annak ellenére, hogy az autonómia-definíciók nagy részét jogi nyelven fogalmazzák meg, a nemzetközi jogban nem létezik kifejezett jog a területi autonómiához”.⁸¹⁴ Thornberry is hasonlóképpen látja: „az autonómia nem ered szabadon államokat terhelő kötelezettségként a nemzetközi jogból”.⁸¹⁵ Ehhez a véleményhez csatlakozik Hannum is, aki „kétségesnek tartja, hogy az autonómiához való jog elérte volna már a nemzetközi jogi elismerés szintjét”,⁸¹⁶ máshol pedig azt írja, hogy „az autonómia nem nemzetközi jogi szakkifejezés”.⁸¹⁷ Nem kétséges, hogy a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog,⁸¹⁸ amelynek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni az autonómiára vonatkozóan.⁸¹⁹ Kovács Péter véleménye szerint ez önmagában nem jelenti azt, hogy területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal.⁸²⁰ Az autonómiához való jog – ahogyan korábban láthattuk – megjelenik azonban néhány *soft law* jellegű dokumentumban, igaz ez csak annyit jelent, hogy „a kisebbségi autonómiához való jog csupán ajánlási és nem kötelező nemzetközi szabályokban szerepel.”⁸²¹ Dinstein ellenben ennél valamivel árnyaltabban fogalmaz, amikor azt írja, hogy „az autonómia nem olyan rezsim, amelyet az általános nemzetközi jog bármely körülmény fennállása esetén megkövetelne az államtól. Azt egy állam egy meghatározott régióban vagy

⁸¹² Hannikainen, Lauri: Self-Determination and Autonomy in International Law. In: Suksi, Markku (ed.): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 80.

⁸¹³ Suksi, Markku I.m. (1995): 7.

⁸¹⁴ Skurbaty, Zelim A.: Introduction. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. xxxvii.

⁸¹⁵ Thornberry, Patrick: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 56.

⁸¹⁶ Hannum, Hurst: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession? In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 153.

⁸¹⁷ Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: Rupesinghe, Kumar – Tiskhov Valery A. (eds.): Ethnicity and power in the contemporary world. United Nations University Press. Tokyo-New York-Paris, 1996. 287.

⁸¹⁸ Wydra, Doris: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2004/10. 123.

⁸¹⁹ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.): Autonomy. Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7.

⁸²⁰ Kovács Péter: (1996) I.m. 18.

⁸²¹ Kardos Gábor: (2007) I.m. 43.

szabad akaratából vezeti be alkotmányos vagy törvényi intézkedések segítségével vagy pedig egy nemzetközi okmány alapján, néhány más állammal kötött (két- vagy többoldalú) megállapodás vagy pedig egy nemzetközi fórum (újabbán az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy Közgyűlése) határozata szerint.”⁸²² Ezzel a megállapítással „alliterál” az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa és a Friuli-Venezia-Giulia autonóm régió által 1996-ban közösen rendezett „Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek” című konferencia zárónyilatkozata: „*Bizonyos kétoldalú szerződések és sok nemzeti alkotmány biztosítanak bizonyos fokú helyi vagy regionális önkormányzatiságot a kisebbségek számára.*”⁸²³ Gudmundur Alfredsson álláspontja szerint annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi okmányok nem nyújtanak kifejezett jogot az autonómiához,⁸²⁴ annak mégis szilárdan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokon kell nyugodnia.⁸²⁵ A szakirodalomban nem egy szerző tulajdonít ezzel kapcsolatban – korlátozott – jelentőséget a nemzetközi *soft law*-nak. Vizi Balázs szerint például kedvező utalások vannak az autonómiára a jogilag nem kötelező dokumentumokban.⁸²⁶ Majtényi Balázs szerint pedig „a nemzetközi jog jelenleg nem ismert el semmilyen *közvetlen* jogot az autonómiára (...),”⁸²⁷ az azonban „jogos igény”⁸²⁸.

Álláspontom szerint és a III. fejezetben bemutatott releváns joggyakorlat és jogszabályok alapján azonban juthatunk olyan következtetésre is, hogy a kisebbségi területi autonómiához való jog, rendkívül korlátozott mértékben ugyan, de létezik a nemzetközi jogban. Nem kétséges ugyanis, hogy vannak olyan esetek, amikor egy meghatározott kisebbségi közösség vagy őslakos csoport egyúttal a „nép” nemzetközi jogban használatos fogalma alá tartozva önrendelkezési joggal bírhat és ebben az esetben – mint fentebb láthattuk – a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. A Skandináv Számi Egyezmény tervezetét kidolgozó munkacsoport tagjai is hasonló

⁸²² Dinstein, Yoram: *Autonomy (International Guarantees of Autonomy)*. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 247.

⁸²³ Lásd a Zárónyilatkozat 8. pontját.

⁸²⁴ Alfredsson, Gudmundur: *Autonomy and Human Rights*. In: Lyck, Lise (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. NordREFO, Copenhagen, 1997. 34.

⁸²⁵ Alfredsson, Gudmundur I.m. 40.

⁸²⁶ Vizi Balázs: *A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről*. In: *Pro Minoritate 2008/tavasz*, 60. és Vizi Balázs: (2006) I.m. 82.

⁸²⁷ Majtényi Balázs: I.m. 99.

⁸²⁸ Majtényi Balázs I.m.: 96. Lényegében ugyanezen az állásponton van Françoise J. Hampson is. Lásd: Hampson, Françoise J: *Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein Recht auf Staatenbildung?* In: Heintze, Hans-Joachim (hg.): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?* Dietz Verlag, Bonn, 1997. 60-72.

véleményen vannak, szerintük a nemzetközi jogban egy adott csoport minősülhet egyszerre népnek és kisebbségnek továbbá őslakos népnek is, emiatt az önrendelkezési jog másképpen érvényes rájuk.⁸²⁹ Ugyanis ahogyan Ghai is írja: „az autonómia, mint részvételi mód, legszélesebb forrása az önrendelkezés.”⁸³⁰ Az olyan kisebbségi csoportok esetében, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek egyúttal népnek is, az autonómiához való jog problematikusabbnak látszik. Tény és való, hogy az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának emlegetése kapcsán az országok döntő része az állami területi integritást érintő külső önrendelkezésre asszociál elsőként, mivel „az önrendelkezés imázsát jelenleg a függetlenséghez való hozzájutás jelenti, a már létező államok átalakításával”,⁸³¹ ami miatt „negatív konszenzus van az államok között az autonómiáról”.⁸³² Ráadásul „az önrendelkezés nem egyszer fennálló jog, hanem folyamatosan gyakorolható”,⁸³³ így az államok szemében semmi garancia nincs arra, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné az autonómiához való jogukat, később ne követelnék ugyanilyen határozottan a külső önrendelkezés lehetőségét. Ezek a félelmek a gyakorlati tapasztalatokban gyökereznek, ugyanis a népek önrendelkezési jogának gyakorlása során a legtöbb esetben a független államiság volt a vélelmezett vagy kifejezett választás.”⁸³⁴ Majtényi Balázs a kisebbségek önrendelkezési joga kontra területi integritás vitában az autonómiában olyan kompromisszumot lát, amelynek fejében a kisebbségek lemondanak a külső önrendelkezés lehetőségéről.”⁸³⁵ Míg más szerzők szerint a demokratikus, belső önrendelkezés elismerése követheti a dekolonizációs narratívát.⁸³⁶ Valójában a belső önrendelkezéshez való jog nem is annyira az államok területi integritásának elvével áll kapcsolatban, ugyanis mint korábban láthattuk, azt bizonyíthatóan nem sérti, hanem inkább a területi szuverenitás princípiumával. Rosas szerint az önrendelkezéshez való jognak a szecesszióra való korlátozása a hagyományos államközi nemzetközi jog koncepciója, a belső

⁸²⁹ Henriksen, John B – Scheinin, Martin – Åhrén, Mattias: The Saami People's Right to Self-Determination. In: Gáldu Čála. *Journal of Indigenous Peoples' Rights*. 3/2007, 60.

⁸³⁰ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 13.

⁸³¹ Thornberry, Patrick: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 40.

⁸³² Kardos Gábor: I.m. 46.

⁸³³ Kardos Gábor: I.m. 47.

⁸³⁴ Anaya, James S.: I.m. (2000): 14.

⁸³⁵ Majtényi Balázs I.m.: 98.

⁸³⁶ Hilpold, Peter: Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention. In: (Hrsg.) Marko, Joseph: *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. 164.

önrendelkezés eszméjének mint nemzetközi jogi elvnek az elismerése az államközi paradigmával szembeni kihívás volna.⁸³⁷ Valószínűsíthető, hogy az államok, amikor a belső önrendelkezésről vagy autonómiáról hallanak, inkább a szuverenitás megosztására gondolnak, amikor területi integritásról beszélnek. Heintze szerint „az autonómia megoldások egyetlen korlátját az államok szuverenitása jelenti.”⁸³⁸ A problémát Anaya is hasonlóképpen látja: „az állami szuverenitás doktrínája az önrendelkezési jog nemzetközi jogi érvényesítésének potenciálisan korlátozó tényezője.”⁸³⁹ Könnyű belátni másrésről azt is, hogy a nemzetközi jog államközi jellegének fokozatos oldódásával a szuverenitás elve is veszít jelentőségéből, ahogyan Brzezinski megfogalmazta: „napjainkban a szuverenitás fogalmát nagymértékben kiüresítette az államok közötti kölcsönös függés elve.”⁸⁴⁰ Az autonómiának a szuverenitáshoz való viszonyát az Állandó Nemzetközi Bíróság is vizsgálta az 1937-ben az ún. „világítótorny ügyben” hozott ítéletében, amelyben megállapította, hogy az autonómia nem lehet olyan mértékű, hogy a szuverén állammal való mindenféle politikai kapcsolat megszakadjon.⁸⁴¹ Suksi szerint ez az ún. „politikai kapcsolat teszt” egy konkrét esetben alkalmas lehet a teljes függetlenség és az autonómia közötti határvonal meghúzására.⁸⁴² Az önrendelkezéshez való jog és az autonómia kapcsolata azonban nem minden vitától mentes a szakirodalomban. Néhány szerző⁸⁴³ szerint a belső önrendelkezéstől világosan meg kell különböztetni az autonómiát, ugyanis az előbbi egy állam teljes lakossága, addig az utóbbi az állam lakosságának csak egy részére vonatkozik.⁸⁴⁴

Az autonómiához való jogot az önrendelkezéshez való jog mellett vagy esetenként azzal összekapcsolva általában a demokratikus hatalomgyakorlás elvéből levezethető jogokra vagy elvekre, így mindenekelőtt a politikában/közéletben való hatékony részvételhez való jogra, a szubszidiaritás és az egyenlőség elveire alapozva is levezethetőnek tartják a vonatkozó jogszabályokból a szakirodalom képviselői. A

⁸³⁷ Rosas, Allan: Internal Self-Determination. In: (Ed.) Tomuschat, Christian: Modern Law of Self-Determination. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993. 327.

⁸³⁸ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: (Ed.) Suksi, Markku: Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 8.

⁸³⁹ Anaya, James S.I.M. (2000): 15.

⁸⁴⁰ Brzezinski, Zbigniew: The Dilemma of the Last Sovereign. In: The American Interest. Autumn, 2005. 37.

⁸⁴¹ http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_71/01_Phares_en_Crete_Arret.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

⁸⁴² Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2005/12 191.

⁸⁴³ Lásd például Lauri Hannikainen vagy Kristian Myntti vonatkozó írásait.

⁸⁴⁴ Myntti, Kristian: The Right to Self-Determination and Effective Participation. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 105.

közügyekben való részvételhez való joghoz – többek között – támpontot biztosíthat „a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi Egyezmény” 5. cikkének c) pontja, amely – egyebek mellett – mint politikai jogot, nemzeti vagy etnikai különbségtétel nélkül ismeri el mindenki jogát a közügyekben való részvételhez, de természetesen más kötelező erővel rendelkező emberi jogi dokumentumokat is sorolhatnánk a kisebbségek politikai/részvételi jogának alátámasztása végett. A hatékony részvételhez való jogot az autonómiatörekvések során alkalmazhatónak tartja Markku Suksi is,⁸⁴⁵ Ghai szerint viszont a kisebbségek közéletben való hatékony részvételének vannak bizonyos előfeltételei, amelyek hiánya esetén nem beszélhetünk a jog érvényesíthetőségéről, melyek: a fizikai és érzelmi biztonság, pénzügyi források és a kisebbségek számára nyújtott minimális szintű oktatás.⁸⁴⁶ Ezzel összefüggő elképzelés, hogy a (területi) autonómiát az önrendelkezéshez és a hatékony részvételhez való jog összekapcsolásával lehetne igényelni. Scheinin szerint például ez az opció az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával kapcsolatban felveti a jogértelmezés problémáját, azaz pontosabban azt, hogy az abban felsorolt jogokat külön-külön kell és szabad-e értelmezni, avagy azok együttesen is felhívhatók egy konkrét esetben. Martin Scheinin az ezzel kapcsolatos alapproblémát az interdependencia kontra egyediség értelmezési módszerei közötti konfliktusban látja. Véleménye szerint úgy tűnik, hogy az utóbbi időszakban az Emberi Jogi Bizottság esetjogában elmozdulni látszik az interdependenciát szem előtt tartó értelmezés felé, ami megnyithatja a lehetőséget az önrendelkezéshez való jog és a hatékony közéleti részvétel jogának, valamint ez utóbbi és a 27. cikk együttes értelmezése előtt kisebbségi csoportok esetében.⁸⁴⁷ Kardos Gábor szerint is hatékonyabb lehet egy adott kisebbségi közösség, ha a politikai részvételhez való jogra hivatkozva igényli az autonómiát.⁸⁴⁸ Jellemző ezzel kapcsolatban például, hogy az észak-ír konfliktus során a katolikus írek általában nem etnikai, vagy vallási alapon, hanem politikai és polgári jogaik érvényesítésére hivatkozva követeltek részvételi jogokat,⁸⁴⁹ ami esetükben minimális célként az autonóm státuszt jelentette. A

⁸⁴⁵ Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 2005/12. 201.

⁸⁴⁶ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 14.

⁸⁴⁷ Scheinin, Martin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 181-192.

⁸⁴⁸ Kardos Gábor: I.m. 52.

⁸⁴⁹ Lásd például Adams, Gerry: *The New Ireland. A Vision for the Future*. Brandon, Belfast, 2005. 124.

hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog az egyenlőség elvével összekapcsolva is elvezethet a területi autonómiáig, mert ahogyan Kardos nagyon helyesen állapítja meg, a többségnek „autonóm” intézményei vannak.⁸⁵⁰ Max Plog ehhez még hozzáteszi, hogy a globális demokrácia nézőpontjából a politikai egyenlőség elve nemcsak a politikai döntéshozatalban való részvételre vonatkozó egyenlő jogokat jelenti, hanem egyenlő lehetőségeket is, ami meghatározott körülmények esetén akár az autonómiát is jelentheti.⁸⁵¹ Jóllehet – a fentebb ismertetett eseteket kivéve – a nemzetközi jog jelenleg valóban nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, a kisebbségek politikai részvételéhez való joga kapcsán kimondottan támogatja ennek a jognak a konkrét megvalósítási módozatairól szóló diskurzust. „Ahhoz, hogy egy politikai rendszer valóban demokratikus legyen, meg kell, hogy engedje a kisebbségeknek, hogy hallassák saját hangjukat, hogy megfogalmazzák különböző érdekeiket, hogy jogorvoslatot keressenek (...)”.⁸⁵² Hannum álláspontja szerint „az autonómia iránti politikai követeléseket minden felelős kormánynak komolyan fontolóra kell vennie.”⁸⁵³ Az autonómiára vonatkozó igény ennél fogva minden létező demokratikus eszköz segítségével előterjeszhető, mert „valamennyi egyén és csoport számára lehetővé kell tenni a státusza békés megváltoztatására vonatkozó petíció benyújtását (...)”⁸⁵⁴ és más véleménynyilvánítási eszközöket. Valójában ez azt is jelenti, hogy egyetlen demokratikusan működő jogállam sem zárhatja ki *ab ovo* egyrészt az autonómia iránti igényekre vonatkozó közbeszédet és az ilyen törekvésekre vonatkozó demokratikus és az állam területi integritását és függetlenségét tiszteletbe tartó módon megfogalmazott és előterjesztett igényeket. Amennyiben ezt tenné, úgy a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog egyik lehetséges és immanens módját kirekesztve, korlátozná ezt az emberi jogot, amely ha nem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, szükségképpen semmis és érvénytelen. Ezenfelül véleményem szerint a fenti követelmények betartásával megfogalmazott kisebbségi igények esetében az államot tárgyalási kötelezettség terheli, ugyanis demokratikus jogállami kereteken belül nem az állam kizárólagos joga eldönteni azt, hogy milyen eszközökkel valósul meg a kisebbségek hatékony és tényleges politikai/közéleti részvételhez való joga. A politikai jogok mellett létezik egy másik elképzelés is, amely szintén a demokratikus hatalomgyakorlás talaján állva, a szubszidiaritás elvén keresztül próbálja meg érvényre

⁸⁵⁰ Kardos Gábor: I.m. 51.

⁸⁵¹ Plog, Max: Democratic Theory and Minority Rights: Internal and External Group Rights in a Global Democracy. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2003/10 57.

⁸⁵² Ghai, Yash: (2005) I.m. 6.

⁸⁵³ Hannum, Hurst I.m. (1990): 469.

⁸⁵⁴ Anaya, James S. I.m. (2000): 18.

juttatni a területi autonómia iránti kisebbségi igényeket. Vizi Balázs szerint „a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómia törekvéseknek.”⁸⁵⁵ A szubszidiaritás elve, amelynek lényege, hogy – térben és időben – minél közelebb születik meg egy döntés az állampolgárokhoz, az annál demokratikusabb és adekvátabb lesz, elsősorban az európai regionális nemzetközi együttműködések keretében kidolgozott jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokban érhető tetten. Természetesen a szubszidiaritás elve is kombinálható a részvételi joggal, vagy a kisebbségi identitás megőrzéséhez fűződő vitális érdekekkel. Az államok nemzetközi jogi jelentőségének az elmúlt évszázadban megfigyelhető fokozatos térvesztése – ami természetesen még mindig nem jelenti azt, hogy az államok ne volnának központi szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak – ezenkívül azt is eredményezheti, hogy a területi autonómia és tulajdonképpen más autonómiaformák is megfelelő eszköznek bizonyulhatnak, éppen a területi integritás vonatkozásában, belső társadalmi csoportközi konfliktusok kezelésében. Egyetértve Majtényi Balázs megállapításával, emiatt a jövőben „az autonómia (...) a nemzetközi szervezetek előtt egyre népszerűbb lesz (...).”⁸⁵⁶

Dolgozatom IV. fejezetében vizsgáltam meg az autonóm területeken esetlegesen élő kisebbségi közösségek nemzetközi jogi és belső jogi helyzetét, amit a kisebbségi területi autonómia „*belső dimenziójában*” felmerült nemzetközi jogi problémák elemzése követett. A „fordított kisebbségi” helyzetben lévő csoportok számára érdekeik védelmére az egyedüli univerzális nemzetközi jogi lehetőséget az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei jelentik, kiegészülve természetesen az emberi jogok majdnem teljes spektrumával, ugyanis a kisebbségi jogok által biztosított speciális garanciákra nem tarthatnak igényt. A különféle regionális nemzetközi jogi rezsimekben valamivel összetettebb a kép és az is látható, hogy főként az európai kontinensen van fogadókészség a kisebbségen belüli kisebbségek problémájára. Érdekesség, hogy bár a *hard* nemzetközi (kisebbségi) jog – a meglévő egyedi megoldások ellenére – ambivalensen viszonyul a kisebbségi területi autonómiához és az ahhoz való joghoz, valójában nem meglepő módon különféle korlátokat támaszt azzal szemben. Így természetesen az autonómia, bár mindig egyfajta kivételt is jelent a főszabály alól, – csakúgy mint az államhatalom – csak az emberi jogok nemzetközi rendszerének tiszteletben tartásával működhet. Ezenkívül a tárgyalt autonómia-megoldások többségében igyekeztek belső jogi eszközökkel is limitálni az autonómia tényleges

⁸⁵⁵ Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. In: Pro Minoritate 2008/tavaszi, 62.

⁸⁵⁶ Majtényi Balázs I.m.: 109.

kedvezményezettjének, vagyis az adott régió többségi lakosságának esetleges túlhatalmát. Ezt a megállapítást támasztja alá például – a korábban már említetteken kívül – az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által 2007-ben életre hívott Kisebbségügyi Fórum 2009-ben a „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” című második ülészakán elfogadott ajánlása is. Eszerint „[A]z egyéni emberi jogok tiszteletben tartása az a kontextus, amelynek keretein belül a kisebbségek részvételét elősegítő intézkedések megtehetőek; senki sem szenvedhet hátrányt valamely kisebbséghez való tartozása, vagy nem tartozása miatt, ideértve a regionális autonómián belüli rendszereket.”⁸⁵⁷ Ezzel a fordulattal csendül össze Asbjørn Eide álláspontja, aki szerint a kisebbségek védelme érdekében elfogadott intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk a többség és az ország minden más lakosának emberi jogait. (...) Az identitás megőrzését, ideértve az önkormányzatot, nem lehet arra használni, hogy más csoportok tagjait megfoszák emberi jogaiktól.⁸⁵⁸ Azaz kisebbségi területi autonómia működtetése során az autonómia hatóságai kötelesek egyfajta egyensúlyi helyzetre törekedni a helyi többség, helyi kisebbség viszonyát illetően, legalábbis a mindenkit megillető emberi jogok vonatkozásában. A regionális emberi jogi, illetve nemzetközi kisebbségi jogi rezsimek valamivel nagyobb rugalmasságot tanúsítanak ebben a tekintetben és különösen bizonyos *soft law* megoldások hajlanak arra, hogy a „fordított kisebbségek” problematikáját „kisebbségi szemüvegen” keresztül szemléljék. Jóval egyszerűbb ennél a kérdésnél a többszörös kisebbségi helyzetben lévő csoportok, valamint a kisebbségi sorban lévő őslakos népek ügyének megítélése. Esetükben ugyanis a nemzetközi jog lehetővé teszi a nemzetközi kisebbségi jogi garanciák felhívását és a kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése is többnyire azok gyakorlati alkalmazását támasztotta alá. Ezzel szemben a bevándorlás kérdésének rendezése és a bevándorlók státuszának problémája nem az autonóm területek, hanem a területi államok kompetenciájába tartozik.

Az autonóm területi entitások „külső dimenziójában” a kisebbségi területi autonómia kérdésköre és a nemzetközi jog érintkezési felületét az autonóm terület által folytatott nemzetközi kapcsolatok jelentik. Az esetlegesen számításba vehető hatályos nemzetközi szerződések hallgatnak az autonóm területek, vagy szövetségi államok esetében a tagállamok lehetőségeiről ezen a területen. „A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezményhez” a Nemzetközi Jogi Bizottság által fűzött

⁸⁵⁷ Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation. 28. pont <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/106/15/PDF/G1010615.pdf?OpenElement> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. február 23.)

⁸⁵⁸ Eide, Asbjørn I.m. (1996): 283.

kommentár csak annyit jegyez meg, hogy föderációk esetében a szövetségi állam joga eldönteni azt, hogy felruházza-e belső jogában valamely tagállamát a követküldés és fogadás jogával. Ebből az következik, hogy kizárólag az egyes államokon múlik az, hogy állami szint alatti területi egységeiknek biztosítanak-e a nemzetközi kapcsolatok vitelére lehetőséget és amennyiben igen, milyen mértékben hatalmazzák fel azokat arra. Természetesen a nemzetközi jog ilyen esetekben megengedő, vagyis elfogadja az állam erre vonatkozó döntését. Az Európa Tanács keretében kidolgozott „1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához” hasonlóan az „1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának” tervezete, amely hatályba nem lépett, is elismerte volna a területi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatokban való részvételének jogát. Ez a Karta a régiók nemzetközi cselekvési lehetőségeit két kategóriába sorolta, különválasztva a határmenti/régióközi együttműködést a hagyományos értelemben vett külkapcsolatokban való részvételtől. Mindkét esetben hangsúlyozza a Karta tervezete, hogy az állam belső jogának és a nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartásával járhat el a régió. Ezek alapján a régió minimálisan konzultatív jogot kapott volna olyan döntések nemzetközi vagy európai kialakítása során, amelyek közvetlenül érintik a hatásköreit. A Karta elismerte volna ezenkívül azt is, hogy a régiók képviselőket tartsanak fent más régiók, vagy helyhatóságok, illetve olyan nemzetközi szervezetek mellett, amelyek tevékenysége közvetlen hatással lehet a terület lakosainak életére. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió bizonyos intézményei munkájának segítésére tanácsadó szervként működteti a Régiók Bizottságát, amelyben az EU területén működő kisebbségi területi autonómiák zöme képviselteti is magát. A kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése rávilágított arra, hogy az ilyen területi entitások a kortárs nemzetközi kapcsolatok dinamikájából is adódóan manapság már igénylik és széleskörűen alkalmazzák is a területi államok által számukra biztosított lehetőségeket külkapcsolataik fejlesztésére és alakítására vonatkozóan. A követküldési és fogadási jog kérdését alapul véve elmondható, hogy ma már nem minősül szokatlannak az, ha egy autonóm terület képviselőt tart fent egy állam, vagy egy nemzetközi szervezet, esetleg más régiók mellett. Az is megállapítható, hogy a fogadó országok, vagy szervezetek is elfogadják ezt a gyakorlatot. Mindezek alapján ma már szinte lehetetlen különbséget tenni például az amerikai kontinens bizonyos államai között 1933-ban Montevideóban megkötött „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Egyezmény” 1. cikkében felsorolt állami attribútumok alapján autonóm terület és állam között. Ugyanis a kisebbségi területi autonómiák nagy része ma már nemcsak állandó népességgel, meghatározott területtel és kormánnyal rendelkezik, hanem arra is képes, hogy más

nemzetközi jogi jogalanyokkal, akár államokkal „nemzetközi” kapcsolatokat alakítson ki és tartson fenn.

A *ius legationis*-szal szemben az autonóm területek esetleges nemzetközi jogi felelősségének kérdésében nem ennyire megengedő a nemzetközi jog. A kisebbségen belüli kisebbségek problémáját tárgyaló előző fejezetben már megelőlegeztem, hogy az autonóm hatóságok által elkövetett nemzetközi jogi jogsértések miatt a területi állam felelős. Ezt támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bizottság által a vonatkozó hatályos nemzetközi szokásjog szabályait egybegyűjteni szándékozó az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” (a továbbiakban: Végleges Tervezet) néhány rendelkezése is. Így az államnak való betudhatóság szempontjából az állam szervének minősülnek az adott ország valamely területi egységének szervei is.⁸⁵⁹ Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Jogi Bizottság Végleges Tervezetéhez fűzött kommentár megjegyzi, hogy ebből a szempontból nincs annak jelentősége, hogy a „területi egység” egy szövetségi állam alkotóeleme, vagy pedig autonóm körzet.⁸⁶⁰ Ugyanakkor ez csupán az alkalmazandó általános szabály, ugyanis, mint ahogyan szintén a már említett kommentárban olvashatjuk, arra azért van lehetőség, hogy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség esetén ún. szövetségi klauzula segítségével a föderáció nemzetközi felelősségét maga a szerződés zárja ki olyan esetekben, amikor az adott ország valamely területi egysége hatóságai tanúsítanak az érintett szerződéssel ellentétes magatartást.⁸⁶¹ Természetesen ez a megoldás – vagyis a szerződés területi hatályának az adott állam teljes területéhez viszonyított szűkítése – nemcsak föderációk tagországai, hanem unitárius államok autonóm területi egységei esetében is kivitelezhetők. A Nemzetközi Jogi Bizottság értelmezése szerint az ilyen esetek *lex specialis*nak minősülnek, így azokra a nemzetközi felelősségi jog „általános része” nem alkalmazható.⁸⁶² Hasonlóképpen *lex specialis*nak minősül az az eset, amikor a szövetségi állam, vagy autonóm terület saját maga és saját nevében a területi állam alkotmányában foglalt felhatalmazás alapján eljárva köthet nemzetközi szerződést.⁸⁶³ A területi állam ebben a helyzetben – szemben az imént tárgyalt szerződéses esettel – csupán másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel rendelkezhet az autonóm hatóságok által esetlegesen elkövetett nemzetközi jogsértések miatt. Annak, hogy az állam nemzetközi jogi felelőssége nem „enyészik” el ilyen

⁸⁵⁹ Lásd az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” 4. cikk (1) bekezdését.

⁸⁶⁰ Lásd a Végleges Tervezethez 4. cikkéhez fűzött kommentár (9) bekezdését.

⁸⁶¹ Lásd a Végleges Tervezethez 4. cikkéhez fűzött kommentár (10) bekezdését.

⁸⁶² Lásd a Végleges Tervezet 4. cikkéhez fűzött kommentár (10) bekezdését.

⁸⁶³ Uo.

helyzetekben, az az oka, hogy éppen az állam az, amely saját belső jogalkotásával felhatalmazza az autonóm hatóságokat a kormányzati hatalom bizonyos elemeinek gyakorlására.⁸⁶⁴ Elvileg elképzelhető lenne az is, hogy nemzetközi jogi jogszabály hozzon létre egy adott országon belül olyan – az értekezésben alkalmazott definíció alapján annak minősülő – autonóm területi entitást, amelyet úgyszintén a nemzetközi jog ruházna fel nemzetközi szerződéskötési képességgel.⁸⁶⁵ Az ilyen – egyelőre csak elméleti síkon létező – helyzetekben az autonómiát létesítő nemzetközi jogszabály alapján és keretei között az érintett területi állam még másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel sem rendelkezne az autonóm terület által elkövetett nemzetközi jogsértések kapcsán. A fentebb elmondottakból az is következik, hogy a mai modern nemzetközi kapcsolatokban már előfordul és előfordulhat, hogy egy kisebbségi területi autonómia korlátozott nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkezzen. Ennek lehetőségét egyébként a Végleges Tervezethez fűzött kommentár több pontja is elismeri.⁸⁶⁶

A dolgozatomban elvégzett vizsgálatokból álláspontom szerint az alábbi következtetések adódnak, mintegy a jövőre nézvést. Továbbra is számolni kell azzal, hogy a többség-kisebbség viszony rendezését illetően a területi autonómia egyike marad azoknak a lehetséges megoldásoknak, amelyeket az érintettek (főként maguk a kisebbségi közösségek) komolyan mérlegelnek mint az érdekeik érvényesítése szempontjából hatékonynak gondolt eszközt. Nem elhanyagolható azonban ebből az aspektusból a területi állam(ok) viszonya sem a kisebbségi területi autonómiához. Jóllehet ez nem feltétlenül az értekezésemben írtakból következik, de az annak elkészítéséhez vezető kutatómunkám során azt tapasztaltam, hogy a potenciálisan érintett államok többsége csak akkor hajlandó önként felkínálni az autonómiát mint opciót a kisebbségeknek, amikor azok már nem azt, hanem az elszakadást, a teljes függetlenséget követelik, vagy ténylegesen már meg is valósították azt. A közelmúltból vett példákat idézve ez történt Koszovó⁸⁶⁷ vagy Dél-Szudán⁸⁶⁸ esetében is, illetve Marokkó is egyfajta autonómiát tudna csak legfeljebb elképzelni Nyugat-Szahara

⁸⁶⁴ Lásd a Végleges Tervezet 5. cikkéhez fűzött kommentár (5) valamint a 17. cikkéhez fűzött kommentár (4) bekezdését.

⁸⁶⁵ Jóllehet az Åland-szigetek autonómiájának nemzetközi jogi alapjai vannak a nemzetközi jog nem ruházta fel az autonóm területet nemzetközi jogi cselekvőképességgel.

⁸⁶⁶ Lásd a Végleges Tervezet 17. cikkéhez fűzött kommentár (3)-(4) bekezdéseit.

⁸⁶⁷ Lásd ezzel kapcsolatban például: Szilágyi Imre: Szerbia viszonya a Koszovó-problémához. In: REGIO. 2008/2. 3-19. és Tóth Norbert: Szerb tervek a „koszovói kérdés” rendezésére (1990-2008). In: Föld-rész. I. évfolyam, 2008/1. 45-50. Továbbá lásd Szerbia hatályos alkotmányának vonatkozó részeit. In: Föld-rész. I. évfolyam, 2008/1. 77-87.

⁸⁶⁸ <http://www.sudantribune.com/The-case-for-South-Sudan.35899> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 17.)

számára.⁸⁶⁹ Érdekes, hogy ilyen esetekben éppen az a scenárió valósul meg, amit az államok a kisebbségi területi autonómia megadásának megtagadásával el szeretnének kerülni. Vannak kivételek is persze, így lényegében a területi állam belátása, meg a kedvező nemzetközi feltételek, vagyis kis túlzással „a csillagok szerencsés együttállása” kellett Feröer autonómiájához. A területi autonómia valóban nem csodaszer, mantrázhatnám. Megold, illetve kezel bizonyos problémákat, de újakat is szül egyúttal. A fenti ívek nemzetközi jogi analízise annyival tud hozzájárulni – elsősorban a tervezési fázisban lévő – kisebbségi területi autonómiák ügyéhez, hogy ráirányítja a reflektort a vonatkozó szabályokra és erre figyelemmel a hatályos nemzetközi jognak megfelelő módon alakítható ki az autonóm terület jogi háttere.

⁸⁶⁹ <http://moroccanamericanpolicy.com/MoroccanCompromiseSolution041107.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2012. augusztus 17.)

VII. Summary of the PhD thesis 'The Minorities' Territorial Autonomy's Internal and External Dimensions: an International Legal Analysis'

This thesis deals with the aspects the so-called *minority territorial autonomy*. The findings of the thesis are based on a research that was started in 2004 and lasted till the end of 2011.

In the very beginning of my research I was really not quite sure, whether the main goal of my work could be achieved, or not. The first question that had been raised relating to the topic was: 'is the issue of minority territorial autonomy a concept of public international law at all?' When I was able to answer this question in the positive, I could continue the project with the essential parts of the work. The research methods of my analysis were complex enough including empirical ('field studies') and theoretical methods as well. Right after I already finished collecting and working up the relevant writings about the question of territorial autonomy, I was able to identify some fields of interest, where international law and the issue of territorial autonomy could have some contact points. Before I started to summarize the facts and features of the fields in question, I had to clarify some concepts might have relevance to the topic of the thesis. Firstly, I did not wish to create a new definition for 'minorities' since it would have been an issue not in focus of my research work. That is why I use a – allow me to write – 'traditional' international legal definition of the term 'minority', namely the well-known concept worked out by the former UN rapporteur Francesco Capotorti. Within the scope of the thesis I defined the concept of the minority territorial autonomy as follows. *'An area of a given state that has relatively exact political and administrative borders and its population is being conferred by the power of legislation and law-enforcement at least on some fields having relevance to the goal of the autonomy aiming at first of all the preservation of the special identity of the minority community in a majority situation of the autonomous territory'*. Of course, I analyzed the relationship of this concept to similar phenomena such as the issue self-governments, the question of federation and so on.

Turning to the most important parts of the thesis, I examined the topic in two main areas, namely within the so-called internal and external dimensions of territorial autonomy. In my view the internal dimension of territorial autonomy can be described as the domestic fields and functions of the 'autonomous' power including the relationship between the autonomous territory and its territorial state as well. Whilst, the external dimension of territorial autonomy covers the issues when the authorities of the autonomy enter into relations with the actors of international relations. One can identify

the role of international law in both fields mentioned. In fact, this role can be considered as the international legal limitation of the 'autonomous' power. Albeit, I found that only in certain really narrow cases recognize the current rules of public international law the right of minorities to territorial autonomy, autonomy cannot be considered as an 'institution' of international law. Despite of this fact, international law is not a 'blind' branch of rules and it reflects on the phenomenon of territorial autonomy in some cases.

I analyzed the case of the so-called minorities within minority situations within the chapter that deals with the internal dimension of territorial autonomy. I found that even though the main functions of minority territorial autonomy is to preserve the proportion of the population living there and to protect the identity of the majority population, the authorities of the autonomous areas must respect the human (and sometimes minority) rights of others based on international law. I identified distinct possible groups of interest such as the so-called inverse minorities, groups in multiple minority situations, the case of immigrants in an autonomous area, and the question of indigenous peoples living in a minority situation in a given autonomous territory. The thesis describes the legal situation of the groups enumerated in detail.

In addition, the aim of the research work relating to the external dimension of territorial autonomy was to gain some answers to the question of the status of autonomous territories in international relations. Summarizing the results of this chapter, one can say many of the territorial autonomies maintain relations with different type of actors of international relations. Nowadays, it is not surprising if an autonomous area concludes international agreements or establishes embassies or embassy-like representations in states or at international organizations. Certainly, the rules of public international law deal with situations like this. Moreover in some cases and certain autonomous territories became subjects of international law through the past few decades.

VIII. A felhasznált irodalom jegyzéke

Ackrén, Maria: Territoriella autonomier i världen. En empirisk studie över de självstyrda områdena i världen. Ålands fredsinstitut, Mariehamn, 2005. 162.

Ackrén, Maria: Åland och EU. In: *Finsk Tidskrift*. 5/2008. 235-242.

Adams, Gerry: *The New Ireland. A Vision for the Future*. Brandon, Belfast, 2005. 124.

Alfredsson, Gudmundur: *Autonomy and Human Rights*. In: *Lyck, Lise (ed.): Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. NordREFO, Stockholm, 1997. 34-47.

Anaya, James S.: *A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination*. In: *Transnational Law and Contemporary Problems*. (1993) 131.

Anaya, James S.: *Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law*. In: *Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 3-18.

Anaya, S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition Oxford University Press, New York, 2004. 408.

Arnopoulos, Sheila-MacLeod – Clift; Dominique: *The English Fact in Quebec*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2nd Edition, 1984. 247.

Árkus István: *Rhodésia. Zimbabwe*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980. 241.

Bakos Ferenc (főszerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2. kiadás, változatlan utánnomás, 2006. 723.

Barros, James: *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. Yale University Press, New Haven, 1968. 362.

Bárdi Nándor (szerk.): *A többség kisebbsége*. Tanulmányok a székelyföldi románság történetéről. Múltunk Könyvek. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1999. 311.

Bíró Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1998. 321.

Blutman László: *Nemzetközi szerződés értelmezése más nemzetközi jogszabály segítségével*. In: *Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. PTE-ÁJK, Pécs, 2009. 23-43.

Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 247.

Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*. In: *Gál Kinga (ed.): Minority*

- Governance in Europe. Open Society Institute, Budapest, 2002 13-36.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert*: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. In: Magyar Kisebbség 2004. 1-2. szám. 466-498.
- Brzezinski, Zbigniew*: The Dilemma of the Last Sovereign. In: The American Interest. Autumn, 2005. 37-46.
- Buchheit, Lee C.*: Secession: The Legitimacy of Self-Determination. Yale University Press, New Haven, 1978. 260.
- Burke, Edmund*: Töprengések a francia forradalomról. Atlantisz-Medvetánc Kiadó, Budapest, 1990. 401.
- Buttin, Anne-Marie*: A klasszikus Görögország. Korona Kiadó, Budapest, 2006. 300.
- Byers, Michael*: Custom, Power and the Power of Rules. International Relations and Customary International Law. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. 250.
- Cassese, Antonio*: International Law. Oxford University Press, Oxford, 2001. 469.
- Crawford, James*: The Creation of States in International Law. Clarendon Press, Oxford, 2006. 942.
- Dinstein, Yoram*: Autonomy (International Guarantees of Autonomy). In: *Skurbaty, Zelim A.* (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 243-254.
- Duchacek, Ivo D.*: Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: *Michelman, Hans J. – Soldatos, Panayotis* (eds.): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Oxford University Press, Oxford, 1990. 1-33.
- Eide, Asbjørn*: Ethnic conflicts, minority protection, and the international community. In: *Rupesinghe, Kumar – Tiskhov, Valery A.* (eds.): Ethnicity and power in the contemporary world. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. 263-286.
- Eiler Ferenc*: A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1918-1938. In: REGIO 2009/3. 179-195.
- Faluhelyi Ferenc*: Államközi jog. I. Államközi alkotmányjog és jogtan. Dr. Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs, 1936. 357.
- Fábián Gyula – Ötvös Patrícia*: Kisebbségi jog I. Komp-Press Baráti Társaság, Kolozsvár-Cluj-Napoca, 2003. 275.
- Fábián Gyula*: Pro és contra jogi sedes materiae a kisebbségi autonómia témájában, Románia esetében. In: Pro Minoritate. 2008/tavaszi, 79-111.

- Fedinec Csilla*: Kárpátaljai autonómia-koncepciók 1918–1944 között. http://www.mtaki.hu/docs/fedinec_csilla_karpataljai_autonomia_koncepciok_1918_1944_kisebbségkutatás_2001_03.htm
- Fitzmaurice*, Malgosia: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, 16. (2009) 67-156.
- Flachbarth Ernő*: Ruszinszékó autonómiája a nemzetközi és a csehszlovák alkotmányjog szempontjából. Miskolci Jogászélet Könyvtára. Új sorozat, 6. szám, Miskolc. 1934. 50.
- Frashëri*, Kristo: The History of Albania: a brief survey. Magánkiadás, 1963. 343.
- Gardberg*, Anders: Åland Islands. A Strategic Survey. National Defence College, Helsinki, 1995. 10.
- Gayim*, Eyassu: The Autonomy of Eritrea (1952-1962): Learning from the Failed Experience. In: *Skurbaty*, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 401-419.
- Gáll Ernő*: Kisebbség a kisebbségben. In: *REGIO*. 1993/2. 81–98.
- Ghai*, Yash: Hong Kong's New Constitutional Order. The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law. Hong Kong University Press, Hong Kong, 1997. 582.
- Ghai*, Yash: Global Prospects of Autonomies. In: *Jansson*, Harry – *Salminen*, Johannes (eds.): *The second Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnesstiftelse, Mariehamn, 2002. 29-54.
- Ghai*, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: *Skurbaty*, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005. 3-45.
- Görömbei Sára*: A Gross-jelentés – az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra. In: *Magyar Kisebbség*. 2003. 2-3. szám. 350-367.
- Görömbei Sára*: Az autonómia gyakorlati megvalósítása. Miről beszélünk? Az autonómia lényege. In: *Pro Minoritate*. 2008/ősz. 64-69.
- Granholm*, Petra: Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland. Rapport från Ålands Fredsinstitut Mariehamn Nr. 2. 2009. 82.
- Grotius*, Hugo: A háború és a béke jogáról. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999. 463.
- Győri Szabó Róbert*: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 586.
- Hampson*, Françoise J: Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein

Recht auf Staatenbildung? In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten? Dietz Verlag, Bonn, 1997. 60-72.

Hannikainen, Lauri: Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law. Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs No. 5., Helsinki, 1992. 102.

Hannikainen, Lauri: The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands. In: *Hannikainen, Lauri – Horn, Frank* (eds.): Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe. Kluwer Law International, The Hague, 1997. 57-84.

Hannikainen, Lauri: Self-Determination and Autonomy in International Law. In: *Suksi, Markku* (ed.): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 79-95.

Hannum, Hurst – Lillich, Richard B.: The Concept of Autonomy in International Law. In: The American Journal of International Law. Vol. 74. No. 4. 1980. 858-889.

Hannum, Hurst: Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990. 501.

Hannum, Hurst: The right to autonomy. Chimera or solution? In: *Rupesinghe, Kumar – Tiskhov, Valery A.* (eds.): Ethnicity and power in the contemporary world. United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1996. 287-295.

Hannum, Hurst: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession? In: *Skurbaty, Zelim A.* (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 153-159.

Hawkins, Darren: Indigenous Rights and the Promise of a Limited Autonomy Model. In: *Skurbaty, Zelim A.* (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 337-349.

Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: *Suksi, Markku* (ed.): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7-32.

Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: *Suksi, Markku* (ed.): Autonomy. Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 7-32.

Heintze, Hans-Joachim: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In: *Skurbaty, Zelim A.* (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers,

Leiden-Boston, 2005. 47-62.

Henriksen, John B – Scheinin, Martin – Åhrén, Mattias: The Saami People's Right to Self-Determination. In: *Gáldu Čála. Journal of Indigenous Peoples' Rights*. 3/2007, 52-97.

Henriksen, John B.: The Right of Self-Determination: Indigenous Peoples v. States. In: *Aikio, Pekka – Scheinin, Martin* (eds.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 131-141.

Hermann Gusztáv Mihály (szerk.): *A többség kisebbsége. Tanulmányok a székelyföldi románság történetéből*. Pro Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1999. 312.

Hilpold, Peter: Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention. In: *Marko, Joseph* (hrsg.): *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. 157-189.

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

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

Johansson, Lars-Ingmar: Åland's Autonomy. It's Background and Current Status In: *Eriksson-Johansson-Sundbäck* (eds.): *Islands of Peace. Åland's autonomy, demilitarisation and neutralisation*. The Åland Islands' Peace Institute, Mariehamn, 2006. 37-76.

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

Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In: *Nagy Boldizsár – Jeney Petra* (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 76-82.

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

Kákossy László: *Az ókori Egyiptom története és kultúrája*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 434.

Keating, Michael: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: *Aldecoa, Francisco – Keating, Michael* (eds.): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass Publishers, London, 1999. 1-16.

- Kingsbury*, Benedict: Restructuring Self-Determination: A Relational Approach. In: *Aikio*, Pekka – *Scheinin*, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 19-37.
- Kissinger*, Henry: On China. The Penguin Press, New York, 2011. 586.
- Kloss*, Heintz-*McConnel*, D. Grant: Linguistic Composition of the Nations of the World Vol. 5. Europe and the USSR. Pressés Université Laval, Laval, 1984. 853.
- Kouevi*, Ayitégan G.: Right to Self-Determination: Natural or Granted? An African Perspective. In: *Aikio*, Pekka – *Scheinin*, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 143-153.
- Kovács Péter*: Az Åland-szigetek autonómiája. In: *Bárdi Nándor* – *Dippold Péter* (szerk.): Az Åland-szigetek önkormányzata. Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1994. 54.
- Kovács Péter*: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 238.
- Körtvélyesi Zsolt*: Az őslakos népek jogai. In: *Pro Minoritate*, 2009/ősz 10-30.
- Kühl*, Jørgen – *Pedersen*, Karen Margrethe: The German Minority in Denmark. In: *Åkermark*, Sia-Spiliopoulou (ed.): International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea. The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2006. 603.
- Lapidoth*, Ruth: Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. United States Institute of Peace Process, Washington, 1997. 298.
- Légaré*, André – *Suksi*, Markku: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 15. (2008) 145.
- Légaré*, André: Canada's Experiment with Aboriginal Self-Determination in Nunavut: From Vision to Illusion. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 15. (2008) 335-367.
- Majtényi Balázs* – *Vizi Balázs* (szerk.): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003. 248.
- Majtényi Balázs*: A nemzetállam új ruhája. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 268.
- Montesquieu*, Charles Secondat de: A törvények szelleméről. Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 1046.
- Myntti*, Kristian: The Right to Self-Determination and Effective Participation. In: *Aikio*, Pekka – *Scheinin*, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to

Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 85-130.

Németh Szilvia – Ravasz Ábel: A kisebbségbe rejtett kisebbség: magyar romák Szlovákiában. In: REGIO 2010/1. 3-43.

Packer, John: Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE. In: *Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 321-335.

Patten, Alan: The Rights of Internal Linguistic Minorities. In: *Eisenberg, Avigail - Spinner-Halev, Jeff (eds.): Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity.* Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 135-154.

Perry, Duncan M.: Stefan Stambolov and the Emergence of Modern Bulgaria 1870-1895. Duke University Press, Durham, 1993. 301.

Phillips, Alan: Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). In: *Skurbaty, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 305-320.

Platón: Törvények. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2008. 637.

Plog, Max: Democratic Theory and Minority Rights: Internal and External Group Rights in a Global Democracy. In: *International Journal on Minority and Group Rights.* 2003/10. 55-82.

Rosas, Allan: Internal Self-Determination. In: *Tomuschat, Christian (ed.): Modern Law of Self-Determination.* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993. 327.

Russel, Peter H.: Recognizing Aboriginal Title. The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism. University of Toronto Press, Toronto, 2005. 470.

Saifuddin, Ahmed: The Roles of Religion and National Identity in Bangladesh. Åbo Akademi University Press, Åbo, 2000. 248.

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

Sanders, Gunilla: Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning

på Åland.

http://www.regeringen.ax/composer/upload/modules/publikationer/vitbokgunillar_rapp_orttext.pdf

Scarpulla, Claudio: The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland, Högskola på Åland, Mariehamn, 2002. 102.

Scheinin, Martin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: *Aikio*, Pekka – *Scheinin*, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 179-199.

Scheinin, Martin: How to Resolve Conflicts Between Individual and Collective Rights? In: *Scheinin*, Martin – *Toivanen*, Reetta (eds.): Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Institute for Human Rights of the Åbo Akademi University, German Institute for Human Rights, Turku/Åbo-Berlin, 2004. 219-238.

Sieghart, Paul: The Lawful Rights of Mankind. An Introduction to the International Legal Code of Human Rights. Oxford University Press, Oxford-New York, 1986. 252.

Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómiastatútum reformja 2003-2006. In: *Szarka*, László – *Vizi*, Balázs – *Tóth*, Norbert – *Kántor*, Zoltán – *Majtényi*, Balázs (szerk.): Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 79-91.

Skurbaty, Zelim A.: Introduction. In: *Skurbaty*, Zelim A. (ed.): Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. xxxi-lviii.

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

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

State, Bogdan: Immigrant Integration on Åland – an exploratory study. Report from the Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, No. 2. 2007 45.

Stepien, Adam: Egység és szakadás között. Pánszámi együttműködés az északi országokban és Oroszországban. In: *Pro Minoritate*. 2009/ősz. 74-95.

Suils, Jordi – *Huguet*, Àngel: The Occitan Speech Community of the Aran Valley. In: *Turell*, Teresa M. (ed.): Multilingualism in Spain. Sociolinguistic and Psycholinguistic Aspects of Linguistic Minority Groups. Spanish Association for Anglo-American

- Studies (AEDEAN), Clevedon, 2001. 71.
- Suksi*, Markku: Frames of Autonomy and the Åland Islands. Åbo Akademis tryckeri, Åbo, 1995. 49.
- Suksi*, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2005/12. 189-226.
- Suksi*, Markku: Ålands konstitution. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 2005. 566.
- Suksi*, Markku: Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR. In: International Journal on Minority and Group Rights 15. (2008) 160.
- Suksi*, Markku: Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. In: International Journal on Minority and Group Rights. 15. (2008) 195-225.
- Sulyok Gábor*: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 360.
- Sworden*, Philip: An Introduction to Canadian Law. Emond Montgomery Publications, Ontario, 2006. 226.
- Szalayné Sándor Erzsébet*: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 247.
- Szilágyi Imre*: Szerbia viszonya a Koszovó-problémához. In: REGIO. 2008/2. 3-19.
- Thornberry*, Patrick: Self-determination and Indigenous peoples. Objections and Responses. In: *Aikio*, Pekka – *Scheinin*, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 39-64.
- Thornberry*, Patrick: The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update. In: *Phillips*, Alan – *Rosas*, Allan (eds.): Universal Minority Rights. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group International, Turku/Åbo and London, 1995. 13-76.
- Tkacik*, Michael: Characteristics of Forms of Autonomy. In: International Journal on Minority and Group Rights 15. (2008) 369-401.
- Tóth Norbert*: Az „északi paradigma” – az ålandi terület autonómia In: Jura 2005. évi 2. szám, 180-183.
- Tóth Norbert*: Az autonóm pártrendszerek. In: Politikatudományi szemle Vol. 16.

2007/3. 89-109.

Tóth Norbert: Szerb tervek a „koszovói kérdés” rendezésére (1990-2008). In: *Föld-rész*. I. évfolyam, 2008/1. 45-50.

Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség. In: *Limes*. 2009/4. 15-24.

Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem problémája – a jugoszláv eset. In: *REGIO* 1992. 3. évfolyam 3. szám. 37-49.

Vattel, Emer de: *The Law of Nations*. Liberty Fund, Indianapolis, 2008. 867.

Vizi Balázs: Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In: *Gál, Kinga* (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 39-54.

Vizi Balázs: Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement. PhD-thesis. Leuven, 2006. Katholieke Universiteit Leuven. Nr. 100. 255.

Vizi Balázs: A nemzeti kisebbségek és az autonómia. In: *Kommentár* 2006/1. 59-60.

Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. In: *Pro Minoritate* 2008/tavaszi, 54-63.

Wiberg, Matti: Ambiguities in and Clarifications of the Concept of Autonomy. In: *Skurbaty, Zelim A.* (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005. 177-190.

Wolff, Stefan – Weller, Marc: Self-determination and autonomy. A conceptual introduction. In: *Wolff, Stefan – Weller, Marc* (eds.): *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Routledge, London, 2005. 1-25.

Wolff, Stefan: Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. 1. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2010. december 31.)

Wydra, Doris: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 2004/10. 111-130.

Yetman, Norman R. – Steele, Hoy C. (eds.): *Majority and Minority. The Dynamics of Racial and Ethnic Relations*. Allyn and Bacon Inc. Boston Fifth Printing, Boston, 1974. 621.

Åkermark, Sia Spiliopoulou: Autonomy and Minority Protection – relation and functions of two distinct concepts. In: *Jansson, Harry – Salminen, Johannes* (eds.): *Åland Islands question. Autonomy or independence?* Julius Sundbloms Minnestiftelse, Mariehamn,

2002. 51.

„*Olika behandling i lika situation*” Om diskriminering i det åländska samhället.
Rapport 2007:7. ÅSUB, Mariehamn, 2007. 89.