

KITEKINTŐ

Georg Brunner – Herbert Küpper

Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*

1. Bevezetés

Az autonómia fogalma és képzete, mint annak eszköze, hogy az emberi faj egy bizonyos csoportját felruházzák azzal a joggal, hogy bizonyos – jóléte szempontjából lényeges – kérdésekben maga döntsön, és ezeket maga intézze, igen régi az európai politikai és jogi kultúrában. Mint ilyen, az autonómia nem szükségképpen kapcsolódik a nemzeti és etnikai kisebbségek kérdéséhez. Tulajdonképpen az autonómia „klasszikus” formái igen különböző kontextusokban lelhetők fel: ilyen a városok és falvak helyi autonómiája, az egyetemek tudományos autonómiája vagy – a modern korban – a nyilvános műsorszórás funkcionális autonómiája.

A kisebbségi jogok területén az autonómia csak egyike a lehetséges megoldásoknak, a kisebbségek túlélését és jólétét biztosítani hivatott jogi eszközök széles skálájának egyik elemét képezi. Ennélfogva előbb áttekintjük a kisebbségi jogok lehetséges jogi formáit és az autonómia helyét ebben a rendszerben. Ezt követően részletesen elemezzük a kisebbségi autonómiák sajátos jogi és fogalmi kérdéseit.

2. Egy jog előtti követelmény: az öntudat

Valamennyi kisebbségi jog feltételezi egy kisebbség meglétét. Ez közhelyszerűen hangzik, de igen fontos. Egy kisebbség csak akkor létezik, ha a kisebbség tagjai tudatában vannak, hogy csoportjuk valamely lényeges szempontból más. Ha a kisebbségi és többségi csoport közötti különbséget képező tulajdonságok társadalmilag meglehetősen jelentéktelenek, hiányozhat a kisebbségi helyzet fennállásának elismerése. Jó példa erre a vallás: a modern Nyugat-Európában a vallást döntően kevés társadalmi relevanciával bí-

* Georg Brunner – Herber Küpper: 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. 11–36. /LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues/

ró magánügynek tekintik. Ez okból egy, csak vallását tekintve különböző csoport sokkal nehezebben tudja önmagát kisebbségként elismertetni, saját tagjai és a többség körében egyaránt, mint kétszáz évvel ezelőtt, amikor a vallás az egyéni és közösségi identitás lényeges összetevője volt.

Az ennek megfelelő többségi tudat a kisebbség létének *sine qua non*ja. A kisebbség könnyen rendelkezhet azzal a tudattal, hogy ő valamely lényeges szempontból különböző anélkül, hogy ezt a többség érzékelné. Ám a modern európai demokratikus rendszerekben az állampolgárok többsége és a többségi közvélemény bír döntő befolyással az alkotmány-, törvény- és jogalkotás folyamatára. Ennek eszköze a népszavazás általi közvetlen döntés, a parlamentek törvényalkotó többségének meghatározása, és a jelen parlamenti többség vissza nem választásával való fenyegetés. Ez okból a többségi tudat nem feltétlenül meghatározó eleme egy kisebbség létének; ám a megfelelő kisebbségi törvények megalkotásához feltétlenül szükséges, hogy a többség tudatában legyen a szóban forgó csoport különbözőségének, azaz a problémának, és hogy egyetértsen abban, hogy ennek a különbözőségnek valamilyen védelmet biztosítani tisztességes, igazságos és célszerű.

Korábban említettük, hogy a különbözőségi tényezőnek társadalmi jelentőséggel kell bírnia. Jelen esetben nemzeti és etnikai kisebbségekről beszélünk – olyan megkülönböztető jegyekről, amelyek manapság Európában létfontosságúak. Ám bizonyos országokban az általában politikai nemzetként elgondolt államalkotó nemzethez tartozás a tisztán etnikai tényező fölé rendelődik. Franciaországban a nemzeti identitást elsősorban mint a Francia Köztársaság állampolgárságát határozzák meg; az egyén jogi státusa a francia államhoz, nem etnikumához kötődik. Ez a nemzetfogalom megnehezíti a nem francia etnikumú francia állampolgárok számára, hogy önmagukat a francia nemzeten belül etnikai kisebbségként ismerjék fel, és ismertessék el a többséggel.¹

Hasonló helyzettel találkozunk Svájcban is. Itt az etnikai és nyelvi különbözőségeket nem hagyják figyelmen kívül, és nem tekintik lényegtelennek. Ám a svájci nemzet fogalma magában foglalja ezeket a különbözőségeket, és egy olyan államalkotó nemzetet határoz meg, amely magában foglalja valamennyi svájci állampolgárt. Az etnikai különbözőségek helyet kapnak ebben a fogalomban, és így mind a négy nyelvi csoport egyenlő összetevője a svájci nemzetnek. Áll ez nemcsak a nagyobb német és francia közösségekre, hanem a kisebb olasz és rétoromán nyelvű csoportokra is. Ezek nem kisebbségek, mert egy multietnikus többség részeként fogadják el őket.²

A kisebbségi helyzet tudatának hiánya nemcsak az államalkotó nemzet uralkodó meghatározásából fakadhat. A kisebbségi és többségi csoport szoros hasonlósága ugyancsak megnehezítheti a kisebbségi státus elérését. Ilyen például a frizek esete Hollandiában és Németországban egyaránt. Noha nyelvészeti értelemben az általuk beszélt nyelv egyértelműen önálló

nyelv, és nem az alnémet vagy holland egyik nyelvjárása, szoros hasonlóságot mutat ezekkel. A fríz szokások és folklór kevésbé különböznek a környező német és holland lakosságaitól. Ezért az önálló fríz etnikai identitástudata gyenge volt, és ma is az a frízek és a többségi lakosság körében egyaránt. Csak az elmúlt évtizedekben ébresztette fel az önálló etnikai csoport tudatát a fríz kisebbségi aktivisták tudatos munkája. Ez előbb a frízek, majd a többségi lakosság körében történt meg, először Hollandiában, majd Németországban is. Hasonló a helyzet a kasub kisebbség és a lengyel többség, a szárd kisebbség és az olasz többség, vagy a rutén kisebbség és az ukrán többség esetében – hogy csak néhány példát idézzünk.

3. A kisebbségek meghatározása

Amennyiben létezik annak a tudata, hogy egy bizonyos csoport etnikai vagy nemzeti kisebbség, feltevődik az illető csoport számára biztosítandó jogok kérdése. Ha egy csoportot vagy tagjait az illető csoporthoz való tartozás alapján ruháznak fel egy bizonyos joggal, akkor a csoportnak, illetve a csoporthoz való tartozásnak jogi meghatározást kell adni, hogy eldönthető legyen, ki részesül az illető jogból és ki nem. Ez azt jelenti, hogy a kisebbségi jogokat biztosító törvénynek valamilyen, legalább minimális módon körül kell határolnia személyi hatókörét, azaz egy minimális meghatározását kell adnia a szóban forgó nemzeti vagy etnikai kisebbségnek vagy kisebbségeknek.

Egy nemzeti vagy etnikai kisebbségnek nincs egyetemesen érvényes meghatározása. Számos kísérlet történt egy ilyen meghatározás felállítására, de mindezüdig egyik sem tett szert általános elfogadottságra. Még Európa esetében is a nemzeti és etnikai kisebbségek formái annyira változatosak, hogy lehetetlen egy olyan általános formulát találni, amely lefedné valamennyi kisebbségi helyzet alapvető jellemzőit. Ám a legáltalánosabban elfogadott meghatározások – különösen Francesco Capotortié – hasznos útmutatásként szolgálhatnak: *egy nem-domináns pozícióban levő, az állam többi lakosságához képest számszerűen kisebbségben levő csoport, amelynek tagjai, az állam polgáraiként, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és, ha csak közvetetten is, rendelkeznek egy, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás-tudattal.*³

Jules Deschènes később megpróbálta pontosabban újrafogalmazni ezt a meghatározást, hogy elkerülje a Capotorti meghatározása nyomán felmerülő problémákat: *egy állam polgárainak csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem-domináns helyzetben van az illető államban, amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkezik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik egy egymással való szolidaritás-tudattal,*

*amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat motivál.*⁴

Az egyetemes szintet elhagyva és az európai jogi eszközökhöz fordulva viszonylag nagy számú kisebbségvédelmi dokumentumot találunk, de csak egyetlen meghatározási kísérletet. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1993. február 1-i, 44. ülésén elfogadta a híres 1201-es Ajánlást, amelynek 1. cikke a következő módon határozza meg a nemzeti kisebbségeket:

Olyan személyek csoportja egy államban, akik

- a) az illető állam területén laknak, és ennél fogva állampolgárok;
- b) hosszú távú, szilárd és tartós kötelékek fűzik az illető államhoz;
- c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek;
- d) megfelelően reprezentatívak, noha számukat tekintve kevesebben vannak, mint az illető állam vagy régió lakosságának többi része;
- e) közös identitásuk elemei megőrzésének – ideértve kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének – vágya motiválja őket.⁵

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi jog által megfogalmazott fenti meghatározások egyike sem kötelező egyik államra nézve sem. Útmutatóként szolgálhatnak, de semmiképpen sem kötelezőek, sem jogilag, sem logikájukat tekintve. Ebben a helyzetben ajánlatos, hogy az adott államban találjanak egy meghatározást, amely az illető állam kisebbségi helyzeteinek igényeit szolgálja. Ennek a meghatározásnak ki kell terjednie valamennyi csoportra, amelyet jogosan lehet nemzeti vagy etnikai kisebbségnek tekinteni; ki kell zárnia valamennyi olyan csoportot, amely nem alkot nemzeti vagy etnikai alapú kisebbséget. 1990-ben Magyarországon a zsidó közösség és az értelmiségi elit egyaránt tiltakozott az ellen az egyébként jó szándékú kormányzati terv ellen, hogy kiterjessze a zsidókra a kisebbségi törvény hatályát,⁶ és azóta nyilvánvaló, hogy a zsidók nem tekintik magukat, emellett a többség sem tekinti őket nemzeti vagy etnikai kisebbségnek. A későbbi kisebbségi törvény figyelembe vette ezt. Németországban a kisebbség jogi meghatározásának ki kellene zárnia a német etnicitás különböző regionális formáit, a *Landsmannschaft*okat. A szászok, bajorok és Rajna-mentiek nem etnikai kisebbségek, míg a frízek, dánok, szorbok és különböző cigány csoportok azok. Természetesen vannak, és mindig is lesznek olyan határeselek, amikor nehéz egy csoportot pusztán *Landsmannschaft*ként, vagy a többségtől különböző, noha ahhoz nagyon közel álló etnikai egységként meghatározni. A franciaországi okszitán lakosság jó példa erre.

Magyarország egyike azon kevés államnak, aki megpróbálta beilleszteni törvényeibe a nemzeti vagy etnikai kisebbségek egy általános meghatározását. A magyar kisebbségi törvény szerint kisebbségek: *„minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely*

*az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok, és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*⁷.

A 2. bekezdés nyilvánvalóvá teszi, hogy a meghatározás nem terjed ki a menekültekre, bevándorlókra, külföldi és állam nélküli lakosokra, és a 61. (1) bekezdés felsorolja azt a tizenhárom csoportot, amely a törvény elfogadásának idején megfelelt az általános meghatározásnak. Az észt Kulturális Autonómia-törvény egy hasonló, az Európa Tanács 1201-es Ajánlásában található meghatározás alapján megfogalmazott definíciót tartalmaz:

Jelen törvény értelmében nemzeti kisebbségnek tekintendők azok az észt állampolgárok, akik:

- Észtország területén laknak;
- hosszú távú, szilárd és tartós kötelékek fűzik Észtországhoz;
- etnikai hovatartozásuk, kulturális jellemzőik, vallásuk vagy nyelvük tekintetében különböznek az észtektől;
- a közös identitásuk alapját képező kulturális hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének vágya hajtja őket.⁸

A Kulturális Autonómia-törvény 2. bekezdése előírja, hogy egy kisebbségnek legkevesebb 3000 taggal kell rendelkeznie ahhoz, hogy részesülhessen a törvény által biztosított előjogokban; a hagyományos német, zsidó, orosz és svéd kisebbségek *ex lege* mentesülnek ez alól a számszerű követelmény alól.

Egy törvényben természetesen elegendő lenne felsorolni az érintett csoportokat, egy általános meghatározás felállításának kísérlete helyett. Ezt tették a különböző német tartományok alkotmányaikban és kisebbségi törvényeikben: Schleswig-Holstein a dánokat és a frizeket, Brandenburg és Szászország a szorbokat nevezi meg. Ám az észt és a magyar megoldás, amely az általános meghatározást társítja azoknak a csoportoknak a felsorolásával, amelyek a törvény elfogadása időpontjában beleillettek,⁹ jobban szolgálja a kisebbségek érdekeit, mert megengedi, egy adott csoport alcsoportjának önálló kisebbségként való elismerését, ha az alcsoport így kívánja. Ez megtörténhet a nagymértékben fragmentált cigány népességgel olyan országokban, mint például Magyarország, de megengedné a Kárpátoktól keletre élő csángó lakoságnak is, hogy a helyi magyarokétól különböző kisebbségi identitást és struktúrákat hozzanak létre, ha szükségét érzik. Egy általános meghatározás nyitva hagyja a kisebbséggé válás lehetőségét a bevándorló csoportok számára is, miután egy adott ideig a befogadó országban laktak, feltéve, ha megszerzik annak állampolgárságát, és megőrzik etnikai különbözőségüket.

A meghatározásban feltétlenül szükséges a „kisebbség” terminust használni. Ha egy adott csoport elégedetlen ezzel a kifejezéssel, amint az gyak-

ran megtörténik, amikor a korábbi többségi lakosság egy része határváltozások miatt kisebbséggé válik (pl. az oroszok a Szovjetunió nem-orosz utódállamaiban, vagy a szerbek Szlovéniában, Horvátországban és Macedóniában), egy más, számukra elfogadhatóbb terminus is alkalmazható, mint például „nyelvcsoporth”, „kulturális csoport” vagy „közösség”, „nemzetiség”, „nemzet” stb.

4. A kisebbségi jogok „hierarchiája”

Ha adott egy kisebbségi helyzet fennállásának tudata, és a kisebbségi csoportnak egy elfogadott meghatározása, különböző jogi eszközök állnak rendelkezésünkre. Valamennyi ilyen kisebbségi jog célja megszilárdítani a kisebbséget, és lehetővé tenni számukra különbözőségük megőrzését. Így ha a cél az asszimiláció (amely teljesen jogos lehet, ha a kisebbség tagjai maguk is ezt kívánják), nincs szükség semmilyen kisebbségi jogra. Ha azonban a kisebbség célja megőrizni szokásait és meggyőződéseit, a helyzet függvényében ki kell választani, meg kell ítélni és gyakorlatba kell ültetni bizonyos kisebbségi jogokat.

A lehetséges kisebbségi jogok különböző formái hierarchiát alkotnak abban az értelemben, hogy a csekélyebb jogoktól az átfogóig terjednek. Ám ez a pusztán mennyiségi minősítés nem összetévesztendő minőségi megítélésükkel: a nagyobb számú jogok nem feltétlenül jobbak; minden a szabályozandó helyzet sajátos jellemzőin múlik.

A kisebbségi jogok hierarchiájának alapszintjét a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség elve képezi. A következő lépcső a sajátos jogoké, amelyek figyelembe veszik a kisebbség tagjainak különbözőségét, és amelyek egyéni vagy közösségi jogok lehetnek. Ha a közösségi jogok elérik az önrendelkezés bizonyos szintjét, autonómiává válnak. Így az autonómia jelenti a hierarchia csúcsát; ez a legmagasabb jogi státusz, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet.

4.1. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség

Egy kisebbség jogi státuszának alapja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elve. Ez azt jelenti, hogy a törvényeknek nem szabad semmilyen negatív következményt társítaniuk ahhoz, ha egy személy egy kisebbséghez tartozik.

Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának negatív hangsúlyait (a negatív következmények hiánya) pozitívan fogalmazzuk újra, azt jelenti, hogy a kisebbség tagjainak ugyanannyi, és nem kevesebb joggal (sem kötelességgel) kell rendelkezniük, mint bármely más állampolgárnak. Így a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az jogegyenlőség elve szorosan összetartoznak.

Az egyenlőség elve azonban többet is jelenthet, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát: értelmezhető úgy is, hogy kifejezetten a kisebbség érdekeit szolgálja, és így túlmenjen a hátrányos megkülönböztetés pusztá tilalmán. Az egyenlőségnek nincs abszolút értéke, hanem csak relatív, csak valaki más helyzetével való összehasonlításban határozható meg. Ez az összehasonlítás és a számottevő tényezők meghatározása különböző módokon történhet, és így helyet kaphat benne az egyenlőség elvének kisebbség-központú értelmezése. Az egyenlőség elvének egy példája, hogy minden tanulónak joga van az állam nyelvén való oktatáshoz. Ez az elv nem veszi figyelembe a kisebbség sajátos szükségleteit. Ha azonban az elvet kisebbség-központúan fogalmazzuk újra, így hangzik: valamennyi tanulónak joga van az anyanyelvén való oktatáshoz. Mindkét elv formális egyenlőséget biztosít. A kisebbség-központú megközelítés megfogható egyenlőséget is teremt.¹⁰

Ebből a szempontból érdemes megjegyezni, hogy valamennyi európai ország aláírta az 1950. november 4-i Egyezményt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, amelynek 14. cikke tartalmazza az egyenlőség elvét. Ennek jelentősége az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában csekély. Az ezekből a döntésekből levonható tanulságok távolról sem egyértelműek, az azonban elmondható, hogy a 14. cikk csak az önkényes különbségtevéseket tiltja, míg a demográfiai tényeket figyelembe vevő, átfogó elgondolásba illeszkedő megkülönböztetett bánásmód (ilyen jelenleg az a belgiumi elgondolás, amely az állam területét egynyelvű övezetekre osztja fel, nagyon kis átmeneti zónákkal) nem önkényes, és így nincs ellentétben a 14. cikkel.¹¹

4.2. Sajátos jogok

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség általában még egy kisebbség-központú megközelítésben sem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbség fenntarthassa megkülönböztető közösségi öntudatát. Identitásuk sajátos vonásait épp különbözőségük okán fenyegeti számszerűen, társadalmilag, gazdaságilag és kulturálisan a környező többség. A többségi identitás – mondhatnánk úgy is, a többségi kultúra – bizonyos asszimilációs nyomást gyakorol, amely annál erősebb, minél jobban beilleszkedett a kisebbség a társadalom egészébe, minél szétszórtabban élnek tagjai, és minél jobban ki vannak téve a többségi kultúra nyomásának. A sajátos jogok azt célozzák, hogy felruhazzák a kisebbséget a szükséges védekezési eszközökkel. Így a sajátos jogok továbbmennek mint a jogegyenlőség (még azok kisebbség-központú megközelítésében is): a többség jogaitól különböző, azoknál kiterjedtebb jogokkal ruházzák fel a kisebbséget és/vagy tagjait.

A sajátos kisebbségi jogok alapvető formáját az egyéni jogok képezik. Ezeknek a jogoknak a hordozói a kisebbségekhez tartozó egyének. Az egyéni jogokhoz olyan jogok tartoznak, mint az anyanyelvhasználat joga a

magán- és közéletben, illetve a hivatalos kommunikációban; a kisebbségek nyelvét használó médiavállalkozások létrehozása, és a kisebbségi célokat szolgáló szervezetek létrehozása más egyénekkel. Az egyéni jogok szorosan kötődnek az emberi jogi megközelítéshez, mivel az emberi jogok is egyén-központúak. Az általános emberi jogokon kívül, amelyek a kisebbség tagjainak céljait is szolgálhatják, létezik néhány sajátos egyéni emberi jog, amelyek kizárólag a kisebbségi érdekek védelmét szolgálják. Idézhetnénk itt a magán- és közéletben, illetve a hatóságok és bíróságok előtti korlátlan anyanyelvhasználat jogát,¹² vagy a saját névnek a saját csoport hagyományai szerinti használatának jogát. Egy tényszerűbb szinten a vallásszabadság egy, jellemzően a kisebbségeket érintő jog, mert a nagy többségi vallások tagjainak nézetei az általános jogrendben fognak helyet kapni. A koedukációs iskolai sportok körülményei Európában beilleszkednek a keresztény (vagy a vallási szempontok iránt közömbös) többség erkölcsi nézeteibe, de sérthetik más vallások, például az iszlám híveit. A motorbiciklin való sisakviselés kötelezettsége nem zavarja a többségi vallások híveit, de összeütközésbe kerülhetnek azoknak a nézeteivel, akiknek a vallása a közúti forgalomban is megköveteli a kippa, fátyol vagy turbán viselését.

Az egyéni jogok nem veszik figyelembe azt az alapvető igazságot, hogy a kisebbségi identitást csak csoportban lehet megélni és fenntartani. Semmi értelme fríz nyelven beszélni vagy szorb népviseletbe öltözni egyedül egy szobában. Ez nem felel meg sem az egyén, sem a fríz vagy szorb közösség igényeinek. A fríz nyelv vagy a szorb viselet csak közösségi használat által szolgálhat egy kisebbségi csoport önazonosságának kifejezőjeként. Bizonyos mértékig mindazáltal a kisebbség tagjainak egyéni jogai létrehozhatnak egy teret, amelyben a kisebbségi identitás kifejeződhet.

Számos kisebbség azonban szükségét érzi a kisebbséget mint csoportot célzó jogoknak is. Ezeknek a közösségi jogoknak a hordozója a kisebbség „mint olyan.” Ez azt jelenti, hogy a közösségi jogok hordozója már nem az egyén önmagában vagy másokkal együtt, hanem valamely, a kisebbséget képviselő jogi entitás. Ez lehet egy magánszervezet, egy közttestület vagy bármely más jogi entitás. Bármilyen formára vagy ezek bármilyen kombinációjára essen is a választás, mindig feltevődik a kérdés, hogy ezek legitim módon beszélhetnek-e a kisebbség nevében, és képviselhetik-e azt. Ebből a szempontból a belső demokráciának fontos szerep jut annak megakadályozásában, hogy a kisebbségi szervezetek monopolizálják a kisebbségi kérdéseket, és így megsértsék a kisebbség azon tagjainak egyéni jogait, akik egyéni önrendelkezési jogukat nemcsak az állammal és többségi intézményekkel, hanem a kisebbségi intézményekkel szemben is érvényesíteni kívánják.

A kisebbségi intézményekre ruházott jogok, legyenek ezek magán- vagy közintézmények, általában kulturális kérdésekre összpontosítanak. Jellegzetes példája a kisebbségi iskolák létrehozásának, fenntartásának és igazga-

tásának joga (ideértve esetleg tanrendjük összeállítását is); ugyanide tartoznak az elemi iskolák, a színházak, kiadók, műsorszóró szolgáltatások vagy a nyelvvoktatás. Ezeknek az intézményeknek a működtetése általában meghaladja a kisebbség egyéni tagjainak vagy a kisebb magánszervezeteknek a lehetőségeit; szilárd anyagi és szervezeti háttérrel kívánnak. Ám a kultúra nem feltétlenül a közösségi jogok egyetlen lehetséges területe. Hogy egyetlen példával éljünk, egy kisebbségi intézményt meg lehet bízni kisebbségi intézmények vagy események rendjének fenntartásával, ahogy a nagy kulturális és sportesemények szervezői biztosítják a futballstadionok vagy koncerttermek rendjét.

4.3. Autonómia

A közösségi jogok a kisebbségi élet számára fontos kérdések széles skáláját foglalhatják magukban. Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényeges (politikai, kulturális vagy egyéb) formájának felelnek meg, autonómiává válnak. Egy kisebbségi autonómia számos kisebbségi kérdés fölött rendelkezik fennhatósággal, és ezt a fennhatóságát saját felelősségére gyakorolja. Így ez a legmagasabb jogi státusz, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet. Mivel az autonómiát a későbbiekben részletesen tárgyaljuk, legyen itt elegendő annyit megjegyeznünk, hogy az autonómia lehet személyi vagy területi alapú.

4.4. Megerősítő intézkedés

A kisebbségi jogok vonatkozásában ma egyre gyakrabban említik a „megerősítő intézkedést”. Ez azonban nem a jogok egy, a fentebbiekben tárgyaltakhoz hasonló sajátos csoportjára vonatkozik, hanem inkább egy államnak a kisebbségeivel kapcsolatos lehetséges magatartására vonatkozik. A megerősítő intézkedés azt jelenti, hogy az állam nem pusztán tolerálja és elfogadja a kisebbséget, hanem cselekvő módon felelősséget érez iránta és jóléte iránt. Bizonyos esetekben ez a magatartás helyet kap az ország alkotmányában, amely azt objektív elvként nyilvánítja ki anélkül, hogy konkrét szubjektív jogokat írna elő. Ennek példáival találkozunk az 1947. december 27-i olasz alkotmány 6. cikkében, vagy az 1990. június 25-i XL magyar alkotmánymódosító törvényben. Nemzetközi szinten a megerősítő intézkedés elvén nyugszik számos közelmúltbeli jogi eszköz, mint például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992. november 5.), az 1997. február 1-jei Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, vagy a 47/135-ös, 1992. december 18-i ENSZ Nyilatkozat a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól.

Ez a felelősség, legyen az alkotmányosan előírt vagy sem, törvénybe iktatható. Ez történik akkor, amikor a kisebbségek olyan sajátos jogokat kapnak, amelyek tulajdonképpen több jogot jelentenek, mint amennyivel a

többség törvényesen rendelkezik. A kisebbségi pártok mentesítése a választási küszöbök alól csak egy formája az állam aktív gondoskodásának, és ugyanide tartoznak a közszolgáltatokban a kisebbségekhez tartozó személyek számára fenntartott helyek kvótái. Az affirmatív cselekvés legtöbb formájára azonban a jogi szférán kívül kerül sor, különösen a közpénzek kisebbségi problémák megoldására való kiutalásában, vagy a toleranciára és elfogadásra való nevelési kísérletekben az állami iskolákban.

4.5. Kötelességek

A kép nem lenne teljes anélkül, hogy szólnánk a kisebbségek és tagjaik kötelességeiről. Az egyenlőség és az államok területi szuveranitása elveinek megfelelően a kisebbség tagjainak ugyanúgy kötelességük tisztelni az ország törvényeit mint az állam bármely polgárának vagy lakosának. A kérdés, hogy egy adott kisebbség sajátosságai felmenthetik-e tagjait egy bizonyos törvényes kötelezettség alól, nagyobb valószínűséggel merülhet fel a vallási kisebbségek esetében (pl. a kötelező katonai szolgálat kérdése), de elképzelhető, hogy nemzeti vagy etnikai kisebbségek esetében is felmerüljön. Ilyen esetben tanácsos lenne olyan törvényi szabályozást találni, amely figyelembe veszi a kisebbség sajátos helyzetét és szükségleteit; egy ilyen szabályozás a kisebbség által elfogadható alternatív kötelezettséggel ellensúlyozhatja egy másik alóli felmentésüket, például közösségi szolgálat a katonai helyett.

Néha elhangzik, hogy a kisebbségek tagjai lojalitással tartoznak államukhoz. Nehéz azonban elgondolni, hogy milyen elemeket foglalhat magában a lojalitás kötelessége, amelyeket már eleve ne tartalmazna az ország törvényei és alkotmánya tiszteletének kötelessége.¹³ A lojalitás kötelességének egy oldala abban a kötelezettségben nyilvánul meg, hogy ne engedjenek túl nagy beleszólást egy rokon országnak a kisebbségi autonómiába, amennyiben az közhatalmat is gyakorol; ebben az esetben a rokon állam beavatkozása egyenlő lenne a kisebbség által lakott ország belügyeibe való beavatkozással.

Bizonyos sajátos kötelességek, mint a bolgár alkotmány által előírt kötelesség az államnyelv megtanulására, természetesen a gyakorlatban ésszerűek (és emiatt számos ország kisebbségi oktatásra vonatkozó törvényei tartalmazzák is azt), de szimbolikus okokból kérdéses, hogy miért kell az alkotmánynak lefektetnie mint a kisebbségek tagjainak sajátos kötelességét.

5. Az autonómia mint a kisebbségi problémák megoldása

Amint korábban már megjegyeztük, az autonómia a kisebbségi jogok fentebb vázolt hierarchiájának legmagasabb formája, és alkotó elemei közé tartozik az önrendelkezés egy bizonyos foka. Az autonómia kötődhet egy

adott területhez (területi autonómia), vagy a kisebbség tagjaihoz (személyi autonómia). Az alábbiakban a területi és személyi autonómiát elemezzük. Ezt követi a kisebbségi jogok két formájának összehasonlítása.

5.1. Területi autonómia

A területi autonómia esetében meghatároznak és sajátos jogokkal ruháznak fel a kisebbség által lakott bizonyos területet. Ez a különleges státusz a kisebbség érdekeit hivatott szolgálni. Mivel a modern Európában a területi kormányzás csak többségi demokráciában képzelhető el, a területi autonómiának csak akkor van értelme, ha egy kisebbség többséget alkot az illető területen. Ha ez az előfeltétel nem adott, a kisebbség kisebbség marad ezen a területen is, és nem húz hasznot az itt létrehozott demokratikus intézményekből.

5.1.1. Az autonómia-jogok alanya

Területi autonómia esetén az autonómia-jogok alanya egy, az illető ország területének egy részét kormányzó köztisztviselő. A terület meghatározása és körülhatárolása illeszkedhet az ország közigazgatási szerkezetébe, azaz megegyezhet egy vagy több helyhatósággal (ilyenek a gagauz területi autonómia Moldova Köztársaságban, a horvátországi szerbek számára létrehozott autonóm területek, vagy a szlovéniai magyar és olasz autonóm közösségek); lehet egy tartomány (mint Frízia Hollandiában vagy Val d'Aosta és Dél-Tirol Olaszországban; vagy szövetségi rendszerben lehet egy állam (mint a nem-orosz államok az Orosz Föderációban). Egy helyhatóság, tartomány vagy egy szövetségi állam tagja csak akkor tekinthető egy kisebbség területi autonómiájának, ha számottevően több (vagy különlegesebb) joga van, mint a nekik megfelelő helyhatóságoknak, a többségi lakosság által lakott tartományoknak vagy szövetségi egységeknek. Ilyen különleges tulajdonság lehet, ha az autonóm városban, tartományban vagy államban a kisebbség nyelve, esetleg a többség államnyelvével együtt hivatalos nyelvvé válik.

Ez nem jelenti azt, hogy a kisebbség nem használhatja fel azokat a jogokat és hatásköröket, amelyeket bármely más helyhatóság, tartomány vagy szövetségi egység birtokol egy adott rendszerben anélkül, hogy külön autonómiával rendelkezne. Ha az illető területi egységben a kisebbség alkotja a többséget, a többségi demokrácia bevett mechanizmusai által fordíthatja saját javára azt a hatáskört, amelyet az illető közigazgatási szint az államrendben birtokol. Azonban nincs sok értelme területi autonómiának neveznünk egy ilyen egységet, mivel hatásköre nem különleges, nem birtokol többletjogokat a kisebbség számára, amelyek indokolnák az „autonóm” jelző használatát.

Lehetséges az ország többi részétől különböző területi egységet is létrehozni a kisebbség számára. Ennek klasszikus példái a vajdasági és koszo-

vói autonóm tartományok voltak a szocialista Jugoszlávia Szerb Köztársaságában, és a területi autonómia magasabb szintű formái a szovjet rendszerben (az alacsonyabb szintű formák az első modellbe illeszkednek: szokásos közigazgatási egységeket többletjogokkal ruháznak fel a kisebbség igényei szerint.)¹⁴ Ezek a példák a kisebbségpolitika lenini és sztálini értelmezésébe illeszkednek, amely kizárólag területi jogokra összpontosított.

Az állam általános közigazgatási szerkezetébe nem illeszkedő különleges területi egységek modernebb példái az Åland-szigetek (Finnország), a Feröer-szigetek (Dánia), Korzika (Franciaország), a Krím félsziget (Ukrajna) és bizonyos mértékig Jersey állam, Isle of Man, Skócia és Wales (Egyesült Királyság). Mindezek az állam általános közigazgatási rendszerébe nem illeszkedő politikai egységek, amelyek egy külön törvényi szabályozás hatálya alatt alkotnak külön egységeket. Megemlíthetnénk itt Athos területét is (Görögország); ám ez egy igen sajátos eset, amelyből nem feltétlenül lehet tanulságokat levonni, de azt mindenképpen megmutatja, hogy megfelelő politikai akarattal, mit lehet elérni. Ezekből a példákból kiviláglik, hogy a területi autonómia valamely sajátos formáját gyakran találják a földrajzilag is körülhatárolt szigetek és félszigetek számára megfelelőnek.

5.1.2. Képviselētiség, legitimitás, illetve az egyén és autonóm terület viszonya

Az autonómia-jogokból való részesedésre azok jogosultak, akik egy bizonyos területen laknak. Mint minden önkormányzati jogokkal rendelkező területnek, a kisebbség területi egységének is kell rendelkeznie egy fontos döntések meghozatalára és a végrehajtó hatalom ellenőrzésére képes képviselői szervvel („parlamenttel”). A parlamentet az illető terület valamennyi, az általános szabályok szerint szavazati joggal rendelkező lakosának kell megválasztania. A kisebbség akkor fordíthatja a maga hasznára a területi autonómiát, ha a szóban forgó területen többséget alkot. A többségi demokrácia általános működési elveit kihasználva a kisebbség a saját érdekei szerint cselekedhet az autonóm területen, felhasználva annak szerveit.

Minden területi egységnek, még egy adott kisebbség védelmében létrehozott autonóm területnek is valamennyi lakosa érdekeit kell szolgálnia. Kisebbségi területeken kisebbségi iskolákat kell fenntartani; a kisebbség nyelvén bemutatott színházi előadásokat kell támogatni; utakat és középületeket kell építeni; építési engedélyeket kell kibocsátani (függetlenül a kérvényező etnikai hovatartozásától); és ellenőrizni kell a vegyszerek felhasználását a mezőgazdaságban. Ez csak néhány példája egy átlagos területi közigazgatás tevékenységének. Az autonóm területi egység valamennyi lakosáért való, és közigazgatása nyitott valamennyi lakosa számára, akiket valamilyen általános szabály nem zár ki. Legitimitását – mint bármely helyi autonómia vagy szövetségi egység – a helyi közösség egészétől nyeri, nem csak a kisebbségi közösségtől.

Amint a neve is mutatja, a területi autonómia területi és nem személyi alapon határozódik meg. Ezért sem a területi hatóságok, sem az érintett személyek számára nem veti fel azt a kérdést, hogy ki tartozik egy kisebbséghez. Ha egy sajátos kisebbségnek vagy kisebbségeknek területi autonómiát kívánnak biztosítani, a területet oly módon kell meghatározni, hogy abban a kisebbség többsége biztosítva legyen, és a kisebbség lehető legtöbb tagját foglalja magában.

Lehetetlen azonban egy autonóm terület határait oly módon meghúzni, hogy az egy kisebbség minden tagját magában foglalja, egyetlen többségi lakos nélkül. Ilyen tiszta elhatárolást csak kiutasítással vagy legalábbis békés lakosságcserevel lehet megvalósítani, és az egy államon belüli szabad lakhelyválasztás emberi jogának megsértésével (1. Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, 4. jegyzőkönyv, 2. cikk) lehet fenntartani. Ezért az autonóm területnek mindig lesznek a többségi lakossághoz vagy egy harmadik etnikai csoporthoz tartozó lakosai, és a kisebbségnek mindig lesznek nem az autonóm területen lakó tagjai. Mivel egy területi egység a lakosok helyi közösségének legitim képviselője, egy helyi autonómia nem igazgathatja legitim módon a területén kívül élő kisebbségi tagok ügyeit, viszont gondoskodnia kell az illető területen lakó többségi, esetleg egy harmadik etnikumhoz tartozó lakosokról. Ez utóbbiaknak esetleg nem területi alapú kisebbségi jogokat (azaz egyéni vagy kollektív jogokat, vagy személyi autonómiát) kell biztosítani az autonóm területen belül.

Ha az autonóm területi egységet, amelynek többnyire kisebbségi lakossággal kell rendelkeznie, lakosai legitim képviselőjének tekintjük, akkor azt a kisebbség országos szintű politikai képviselete egy formájának is kell tekintenünk. Az országos parlament választási körzeteit ezért úgy kell kialakítani, hogy az autonóm területeken megválasztott képviselők ne csak a terület, hanem a kisebbség képviselői is legyenek (amennyiben odatartoznak). Ha a parlamentnek van egy második, területi vagy helyi egységeket képviselő háza is, akkor itt a kisebbséget autonóm területe képviselheti. Általánosabban szólva: a területi autonómia, amely a kisebbség politikai intézményeként értelmeződik (még ha lakosai bizonyos hányada a többségi vagy más csoportokhoz is tartozik), elfogadható az illető kisebbség ügyeinek képviselőjeként. Így a spanyolországi Pais Vasco/Euskadi autonóm régiót általában a teljes baszk kisebbség szószólójának fogadják el, függetlenül tagjai lakhelyétől, noha szigorúbb értelemben az csak a területén lakó személyeket képviseli, tekintet nélkül azok etnikai hovatartozására.¹⁵ Ha a demográfiai helyzet megnehezíti vagy lehetetlenné teszi egy összefüggő terület kijelölését, vagy a politikai helyzet olyan, hogy egy jól körülhatárolt területi autonómia a többség számára elfogadhatatlannak tűnik, a kisebbségi szempontból releváns helyi, esetleg regionális hatóságokat egy szakosodott szervezetbe lehet összefogni. Egy ilyen szervezet tagsága nem korlá-

tozódik azokra a helyi (regionális) hatóságokra, amelyeknek területén a kisebbség többséget alkot; tagjai lehetnek olyan helyhatóságok is, ahol a kisebbség demográfiai szempontból tömörül anélkül, hogy többséget alkotna. Ezt a szervezetet fel lehet ruházni bizonyos, a kisebbség számára fontos jogokkal (pl. az iskolák tekintetében). A bizonyos célok szolgálatára létrehozott, kötelező vagy választható közösségi tagságú, a területi szemponton túlmutató célokra létrehozott szervezetek példái a német Zweckerbände és a magyar önkormányzati társulások. Hollandiában a rijkswaterstaat ilyen szakosodott szervezetek kifinomult hierarchikus rendszere, amelyeknek tagsága és céljai az egyedi helyzetekhez vannak szabva.¹⁶ Klasszikus formájában egy ilyen szervezetet egy, a tagokat, helyi és regionális hatóságokat egyaránt képviselő tanács igazgat. Ez a szervezeti forma csak akkor képviselheti a kisebbséget, ha a helyi és regionális szervek vezetőinek többségét a kisebbség képviselői adják. Ha ez a feltétel nem teljesül, azaz a kisebbség helyi vagy regionális szinten nem alkot politikai többséget, a szervezetben való részvételét más módon is lehet biztosítani. A helyi és regionális szervek például képviseltethetik magukat kisebbségi tanácsosokkal (ha vannak ilyenek) a szervezet igazgatótanácsában. Ehelyett vagy emellett a kisebbségi szervezetek vagy társulások helyet kaphatnak az igazgatótanácsban, vagy éppen tagságot a szervezetben, váltogatva így a személyi és területi autonómia formáit, és meghaladva a helyi közigazgatási egységekből álló és ezek által kormányzott intézmény klasszikus formáját. Az elvek vagy formák tisztaságának elve azonban nem lehet ok arra, hogy visszautasítsuk sajátos helyzetek működőképes megoldásait.

A több nemzetiségű régiók számára a területi autonómia sajátos formája áll rendelkezésünkre. Ha egy általában többé-kevésbé egy nemzetiségű régiókból álló állam egy régiójában egyetlen kisebbség sem alkot többséget, hanem ehelyett etnikai csoportok sokszínűsége jellemzi, a régiót egy sajátos multietnikus rendszerű területi autonómiával lehet felruházni. Ebben a rendszerben valamennyi csoport legitim képviseletet kapna, ideértve az itt élő többségi lakosokat is. A szocialista Jugoszláviában Vajdaság esete volt példa egy olyan multietnikus rendszerre, amely azzal együtt működött, hogy az állam többségi lakossága alkotta a helyi többséget is.¹⁷ Ma Brüsszel kétnyelvűsége egy ehhez hasonló kivétel, mert máshol Belgiumban a nyelvek szigorú elválasztása az elv.

5.1.3. A jogok céljai

A területi autonómia az adott állam területét kormányzó közigazgatási apparátus szerves része. Ésszerű lenne az autonóm területeket ugyanazzal a hatalommal és hatáskörrel felruházni, mint az állam más régióinak megfelelő egységeit. Nem sok értelme van az autonóm régiókat csak a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos hatalommal felruházni, mert ez azt jelentené,

hogyan a területi közigazgatás egyéb funkcióit különleges állami hatóságoknak kell átvenniük, amelyeknek az állam más övezeteiben semmilyen szerepük nincsen. Ez nagyobb helyett kisebb autonómiát eredményezne, valamint nem kisebbségi kérdésekben az államhoz való szorosabb kötődést.

A területi adminisztráció általános funkcióin túl egy ilyen területi egységnek, a kisebbség területi autonómiájának rendelkeznie kell a kulturális fennmaradását biztosítani képes hatalommal. Ezért a területi autonómiának kell felügyelnie az oktatást (beleértve a tanrendek meghatározásának jogát, legalább a kisebbségi iskolákban), a kulturális ügyeket, és, ahol szükséges, a közönség és az egyházi hatóságok viszonyát. A kisvállalkozások, hagyományos iparágak és mezőgazdaság támogatására való hatalom segíthet megőrizni és modernizálni a kisebbség gazdasági helyzetét, és lehetővé teheti az autonómia számára, hogy a kisebbség igényeinek megfelelően segítse elő területének gazdasági jólétét. Egy önkormányzat szervei sokkal érzékenyebbek lesznek a nagyléptékű gazdasági kezdeményezések támogatásával kapcsolatos problémákra. Ezek, a főként többségi munkaerő várható mozgásai miatt, megváltoztathatják a demográfiai helyzetet. Egy önkormányzat az általános állami szerveknél sokkal inkább tudatában lenne a várható következményeknek a helyi demográfiai helyzetre, valamint a kisebbség túlélési esélyeire nézve.

Egy területi autonómia felruházható a nemcsak külföldről, hanem az állam más régióiból ideirányuló bevándorlás ellenőrzésének hatalmával is. Ezt a megoldást találjuk az Íland-szigeteken vagy Jersey államban.¹⁸ Ez a hatalom lehetővé teszi a területi autonómia számára, hogy megőrizze a kisebbség helyi többségi helyzetét, de a szabad lakhelyválasztás alkotmányos jogának korlátozását is jelenti.¹⁹ Emiatt a területi autonómiát az állam alkotmányának, és nem alacsonyabb szintű szabályozásoknak kell ezekkel a jogokkal felruházni. A belső migráció ellenőrzése azonban érzékeny kérdésnek bizonyulhat, és ezt a hatalmat csak akkor szabad létrehozni, ha a többség politikai egyetértése elérhető. A bevándorlás ellenőrzése valószínűleg kevésbé fontos, mint az oktatási, kulturális és általános területi közigazgatási jogosultságok; így, ha ebben a kérdésben nincs egyetértés, ennek nem szabad veszélyeztetnie a teljes kisebbségi autonómiát.

Valamennyi hatalomhoz, amellyel egy autonómiát felruháznak, társulnia kell egy megfelelő pénzügyi háttérnek is, hogy az autonóm testület rendelkezzen a gazdaságpolitikája érvényesítéséhez szükséges eszközökkel. Ez az adókievetés jogával valósítható meg, noha az magában hordozza a gazdasági egyenlőtlenségek kialakulásának kockázatát, amennyiben az adórendszer vagy kamatlábak jelentősen különböznek az ország többi részeitől. Jobb megoldás lehet, ha a központi állam pénzügyi forrásai megfelelő elosztását az alkotmány garantálja, de ez azért hordoz újabb veszélyeket magában, mert túl szorosan köti a régió költségvetését a központi kormányzatéhoz.

Az autonómia területi kormányzata korlátozódhat néhány adminisztratív funkcióra a kisebbség számára releváns területeken (miközben a többi közhatalmat az állami szervek gyakorolják). De lehet olyan kiterjedt is, hogy magában foglaljon minden állami funkciót, mint egy szövetségi egység a szövetségi rendszerekben. Ez azt jelenti, hogy a területi autonómia felruházható mindhárom állami hatalommal: a törvényalkotás, kormányzás és közigazgatás, valamint az igazságszolgáltatás hatalmával. Egy szövetségi rendszerben az autonóm hatalmak magukban foglalhatják a rendfenntartást, és talán még a katonai fennhatóságot is. Az autonóm területről származó katonák külön egységeket alkothatnak az állam haderejében, amint azt a német katonaságban 1871 és 1914 között egyes Landok ezredei tették.

A területi autonómia nem megoldás valamennyi kisebbségi problémára. Nem szabályozhatja a kisebbségi kérdések védelmét és helyi képviseletét más helyeken, például a kisebbségi nyelv használatát saját területén kívül. Ezekre a problémákra az egyéni és/vagy kollektív jogok, illetve a személyi autonómia jelenthet megfelelő megoldást.

5.1.4. Konfliktuskezelés

A kisebbségi helyzetek gyakran járnak konfliktusokkal. Ezért a kisebbségi jogok egyik fontos szerepe a konfliktuskezelés. A kisebbségi autonómia tekintetében két konfliktustípust különíthetünk el: a kisebbség és az állam közötti vitákat, valamint az állampolgár és az autonómia szervei vagy hatóságai közötti konfliktusokat. A konfliktusok elvileg jogi úton (bírószágon), politikai úton (közvetlen tárgyalásokkal), illetve közvetítéssel (például ombudsmannal) oldhatók meg.

Mivel a területi autonómia egy területi kormányzó köztestület, az autonómia és az állam közötti konfliktusok jogi úton ugyanúgy kezelhetők, mint más hivatalos testületek, azaz a helyhatóságok és az állam konfliktusai. Részletkérdésekben a közigazgatási bíróságok segíthetnek. Ezek hiányában a közönséges bíróságok is nyújthatnak védelmet az autonómia jogainak, ha erre hatalmuk van. Ha az autonómia jogát mint olyat éri sérelem, és ezt a jogot az alkotmány biztosítja, az alkotmánybírósághoz lehet jogorvoslatért fordulni, ha létezik ilyen. Számos nyugat-európai, és gyakorlatilag minden kelet-európai országban létezik alkotmánybíróság, és ezek többsége képes a helyhatóságok önkormányzathoz való jogát védelmezni. Ez az eljárás néha szoros hasonlóságot mutat az egyéni emberi jogok védelmével.²⁰ A területi autonómia jogainak jogi védelmét ki lehet alakítani ezeknek a létező és működő modelleknek a mintájára. A kisebbségi jogok hathatós jogvédelméhez ezeket a jogokat az autonóm testület szubjektív jogaiként – és nem pusztán objektív elvekként –, valamint megfelelő pontossággal kell megfogalmazni.

Ami a konfliktuskezelés politikai útját illeti, ennek legfontosabb jellemzői, amint azt fennebb is vázoltuk, a képviselőség kérdéseivel kapcsolatosak. A kisebbség és az állam konfliktusa esetén a területi autonómia átfogóan képviselheti a kisebbség érdekeit a központi kormányzattal folytatott tárgyalásokon. Az ezeken elért megegyezések a továbbiakban törvénybe iktathatók, de az állam és az autonómia közötti szerződéssel is gyakorlatba ültethetők. A központi kormánysszervek és alacsonyabb szintű területi egységek szerződéses egyezményei igen gyakoriak a modern Európában, különösen ha a területi egység valamilyen autonómia-formával rendelkezik. Ennek szélső példája a Spanyol- és Oroszországi „tárgyalós föderalizmus.” Számos országban előforduló gyakoribb eset hogy a helyi és központi állami hatóságok szerződéseket és egyezményeket kötnek vitatott kérdések megoldására.

Ha egy területi autonómia és az állam között konfliktus alakul ki, hasznos lehet egy semleges intézményt, például egy ombudsmant bevonni. Ebben az esetben mind az eljárás, mind a megoldás formálisabb szabályok szerint alakulna, mint közvetlen tárgyalások során, de ezek kevésbé kötelező érvényűek, mint egy bírósági döntés. Bizonyos országokban a helyhatóságok és az állam közötti viták kezelésére különleges bizottságok léteznek a közigazgatás keretében. Ha a konfliktuskezelés ezen nem kötelező érvényű mechanizmusainak valamelyike alkalmatlannak bizonyul, ésszerű lehet bíróságon keresni a megoldást. Ezt leszögezve tanácsos kötelezővé tenni valamilyen közvetítést a bíróságok bevonása előtt. Ám ezek a közigazgatási kérdésekben való jogvédelem általános kérdései, és nem korlátozódnak a kisebbségi autonómiákra.

Nemcsak a kisebbségek és azok területi autonómiája szorulhat védelemre az állammal szemben. Esetenként az egyes állampolgároknak is szükség lehet a területi autonómiával szembeni védelemre. Végül is az közhatalmat gyakorol, és a közhatalmat ellenőrizni kell, ha megsérti az egyéni jogokat. Ezt az ellenőrzést általában a közigazgatási, esetenként a közönséges bíróságok gyakorolják. Ha a megsértett jogokat az alkotmány védi, további ellenőrzést gyakorolhat az alkotmánybíróság. Természetesen bizonyos mértékig fennáll annak a veszélye, hogy az állam a bíróságokon keresztül beavatkozik az autonómiajogok szabad gyakorlásába; de ez a probléma létezik és szabályozva van az autonómia valamilyen formáját élvező helyhatóságokkal kapcsolatban is. Ameddig az ellenőrzés jogi (és nem politikai) ellenőrzésre korlátozódik, nem fogja károsítani az autonómiát, amelynek köztestületként tiszteletben kell tartania a törvényt és a területén lakó személyek egyéni jogait. Így egy tisztán jogi ellenőrzés nem fogja jogkörének csökkenését eredményezni.

Az állampolgárok jogainak további védelmet biztosíthat a területi autonómia visszaéléseivel szemben az ombudsman. Ez a megoldás ismét nem

kötelező érvényű, és nem a jogi normák szerint, hanem a józan ész és a kompromisszum szellemében működik. Az egyének és köztestületek közötti konfliktusok esetén ez utóbbi megoldások gyakran hasznosabbak az egyén számára, mint egy formális bírósági döntés. Az ombudsmant fel lehet ruházni azzal a joggal is, hogy a bírósági eljárás során segítse az egyént, ha a közvetítési kísérlet kudarcot vall.

Az állampolgár és a területi autonómia közötti közvetlen tárgyalás csak ritka esetekben lehet a konfliktuskezelés megfelelő eszköze, mert az autonómia közhatalmat gyakorol, és így felsőbbrendű helyzetben van. Ez mindenfajta közhatalomra áll, és nem a kisebbségi területi autonómia sajátos vonása. Számos európai országban azonban létezik egy tendencia arra, hogy a hatóságok és az érintett egyén közötti tárgyalások helyettesítsék a hatóságok egyoldalú, tekintélyelvű eljárásait, és így kezdettől fogva összehangolják az érdekeket és elkerülik az ellenségeskedések kialakulását. A területi autonómia természetesen ugyanúgy folyamodhat ezekhez az eljárásokhoz, mint bármely más hatóság.

5.2. Személyi autonómia

A személyi autonómia nem területhez, hanem a kisebbség valamennyi tagjához kapcsolódik. Így a döntő tényező nem az autonóm területen való lakhely, hanem a kisebbséghez való tartozás. Ez utóbbit azonban igen nehéz meghatározni. Egy másik probléma, hogy a személyi elvű autonómia idegennek hat egy olyan világban, ahol a kormányzás általában területi alapú. Az egyházak azonban jó példái annak, hogy a személyi elvű autonómia ma is működőképes. Ezért a személyi autonómia úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája.

5.2.1. Az autonómia-jogok alanya

Mivel a személyi autonómia egy kisebbséghez tartozó egyénekhez kötődik, az autonómia alanyának egy olyan intézménynek kell lennie, amely magában foglalja – és így jogilag kezelhető fórumba szervezi – a kisebbség tagjait. A egyénekből álló, érdekeiket képviselő nem területi jogi egység klasszikus példája a szövetség, amely lehet magánjogi (mint a bélyeggyűjtők társasága vagy egy szakszervezet), illetve közjogi (mint egy kereskedelmi kamara vagy egy egyházi szervezet).

A területi autonómiától eltérően a személyi autonómia alanyának nem feltétlenül szükséges köztestületnek lennie. A személyi autonómia autonómiajogait egy magánjogi intézmény is hordozhatja. Mivel számos nyugat-európai jogrend megengedi, hogy meghatározott feltételek mellett közhatóságot magánszemélyekre vagy -szervezetekre ruházzanak (ilyen Németországban a *beliehne Unternehmer*, Hollandiában a *mandaat*, vagy Franciaor-

szágban az *organ employant prérogatives de puissance publique*), a magánjog hatálya alatt létrehozott és működő személyi autonómia felruházható közhatalóságokkal is. Így kisebbségi szülők szövetsége működtethet kisebbségi iskolát, amely ugyanúgy nyújthat végzettséget tanulóinak, mint az állam vagy a helyhatóságok által működtetett iskolák.

A személyi autonómia alanyának nem kell feltétlenül egyetlen szervezetnek vagy társulásnak lennie. Különböző területeken különböző szakosodott, egymástól független társulásokat, szervezeteket és intézményeket lehet autonóm hatáskörökkel felruházni. Külön társulás létezhet például minden egyes kisebbségi iskola számára, amely a szülőket, vagy egy kisebbségi színházat, vagy a kisebbség nyelvén írott könyvek számára létrehozott kiadót működtető csoportot foglal magában. Ha azonban különböző szakosodott szervezeteket ruházunk fel autonómia-jogokkal, fontos létrehozni egy kettős funkciójú ernyőszervezetet a kisebbség ügyeinek belső összehangolására és külső képviselésére, hogy a kisebbség „egy emberként” szólalhasson meg, a személyi autonómia hatalmainak decentralizált természete ellenére. Egy autonómia eleve rendelkezik bizonyos önkormányzati hatáskörrel, és nehéz elgondolni, hogyan képviselhetnek egy kisebbséget, és hogyan intézhetik ügyeiket különböző versengő autonómiák. Emiatt az autonómiának vagy egy központosított struktúrára, vagy egy fent tárgyalt ernyőszervezetre ruházott monopóliummal kell rendelkeznie. Mivel egy ernyőszervezet fő nehézségei és előnyei a képviseletiség, a legitimitás és a belső demokrácia területéről származnak, a továbbiakban ezeket a kérdéseket tárgyaljuk részletesebben.

5.2.2. Képviseletiség, legitimitás és az egyén és autonóm testület viszonya

A személyi autonómia szervezeti formája a társulás (vagy különböző társulások). Egy autonóm társulásban való tagság korlátozódhat a kisebbség tagjaira. Ideális esetben a kisebbség valamennyi tagjának a személyi autonómia tagjának is kellene lennie. Mivel ez a tagság nem függ a lakhelytől, nem merülnek fel a területi behatárolással kapcsolatos problémák. Felmerül azonban az autonómia hatókörének problémája, két szempontból is. Először is kell találni egy módot annak eldöntésére, hogy ki tartozik az illető kisebbséghez és ki nem. Másodszor pedig azok, akik a kisebbség tagjainak minősültek, a személyi autonómiát hordozó társulás(ok) tagjaivá kell, hogy váljanak.

Az első kérdés, azaz hogy egy személy egy adott kisebbség tagja-e, nem összetévesztendő a kisebbség meghatározásával. Nyilvánvaló lehet, hogy az örmények Magyarországon, vagy a baszkok Franciaországban és Spanyolországban kisebbséget alkotnak. A következő lépés annak eldöntése, hogy a Magyar, illetve a Francia Köztársaság, vagy a Spanyol Királyság mely állampolgárai tartoznak az örmény vagy baszk kisebbséghez. Mivel a

személyi autonómia hatókörét az határozza meg, hogy egy adott egyén egy bizonyos kisebbséghez tartozik, fontos tudni, hogy kik azok, akik a kisebbséget alkotják.

A probléma egy lehetséges megoldása, hogy valamennyi állampolgárt egy etnikum tagjaként regisztráljanak. Ez megtehető például születéskor, vagy amikor az illető nagykorúvá válik és szavazásra jogosul. Ilyen kötelező etnikai nyilvántartást vezettek a Szovjetunióban, igen kis hatékonysággal, ami a nyilvántartott és a „valódi” identitás egybeesését illeti. Ennek a nyilvántartási rendszernek egy rugalmasabb változata tartalmazna egy eljárást, amelynek segítségével a csoport-regisztráció megváltoztatható, ha az egyén asszimiláció vagy disszimiláció során megváltoztatja etnikai identitását. Kettős identitás esetére pedig (amely vegyes házasságokból született gyermekek, vagy a magyarországiakhoz hasonló, erősen integrálódott, alacsony lélekszámú kisebbségek esetén állhat fenn) tartalmazná a kettős regisztráció lehetőségét. Ez pedig a látszólag egyértelmű rendszer egy gyenge pontja. Emellett pedig kérdés, hogy a kötelező etnikai önazonosítás nem túl erős megsértése-e néhány olyan emberi jognak, mint amilyen például a magán-szférához való jog (Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről 8. cikk), illetve, még pontosabban, az egyén etnikai hovatartozása szabad kinyilvánításához vagy ki nem nyilvánításához való jog (Európai Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, 3. [1.] cikk).

Hasonlóképpen az etnikai hovatartozásra, anyanyelvre stb. vonatkozó országos népszámlálási kérdések gyakran feltárhatnak etnikai identitásokat. Am mivel egy népszámlálás nem lehet névtelen, ez ismét emberi jogi problémákat vetne fel.

A fentebb tárgyalt problémák elkerülhetők egy jegyzék létrehozásával, amelyhez mindenki, aki a kisebbség tagjának tekinti magát, csatlakozhat, és ezáltal kiterjed rá a személyi autonómia státusa.²¹ Lehetséges lenne törvény által kötelezővé tenni a regisztrációt (figyelman kívül hagyva egy ilyen lépés emberi jogi problematikusságát), de nehéz belátni, hogyan lehetne hatékonyan ellenőrizni ennek a kötelességnek a teljesítését. Emiatt a regisztrációnak önkéntesnek kell lennie. Ez azonban két újabb problémát vet fel. Először is, a jegyzékbe vett egyénekre korlátozódó személyi autonómia nem éri el a kisebbség kevésbé tudatos, tájékozott és aktív tagjait. A kisebbségi identitás életben tartásához azonban lényeges ezeket a személyeket is belefoglalni, mert általában ők alkotják a kisebbség zömét. Amint viszont a kisebbségi autonómia megvalósult, és vonzó tevékenységi kört alakított ki, hozzájárulhat az öntudatra ébredéshez és a részvétel igényének növekedéséhez.

A második problémára még nehezebb megoldást találni. Kell léteznie egy külön mechanizmusnak, amely biztosítsa, hogy a kisebbségi jegyzékhez csatlakozó egyének valóban a kisebbség tagjai, hogy a kisebbségi autonómiába nem „szivárognak be” a többségnek a kisebbség számára fenntar-

tott pénzforrásokból vagy előjogokból hasznot húzni kívánó tagjai, és hogy a csatlakozók nem szabotálni vagy hitelteleníteni akarják a kisebbségi autonómiát, vagy nem egyszerűen magukat akarják „érdekesebbé” tenni a kisebbséghez való tartozásuk hangoztatásával.²² Nem létezik egyetlen tényező sem, amelynek alapján egyértelmű különbséget lehetne tenni a kisebbség és a többség tagjai között. Ahol a nyelv lényeges, az anyanyelv jelenthet útmutatást. Ám vannak kisebbségi helyzetek (például Magyarországon), ahol a nyelvi asszimiláció szinte teljes, ám egy sajátos kisebbségi öntudat továbbra is fennmarad. Egy másik tényező lehet a vallás, például az örmény egyházhoz tartozás az örmény kisebbség számára, vagy a különböző nemzeti ortodox egyházak az ortodox országokból származó kisebbségek számára. Ám a más vallásra áttért, vagy minden vallásos köteleket feladott egyének, akik továbbra is egy sajátos kisebbséghez tartozónak érzik magukat, ismét problémát jelentenek. Kell lennie valamilyen védelmi mechanizmusnak a visszaélések ellen, amelyek külső – azt is mondhatnánk, objektív – szempontok alapján döntenek el, hogy egy jegyzékbe vételét kérő egyén a szóban forgó kisebbséghez tartozik-e.²³ Amint azonosítottuk egy adott kisebbség tagjait, felmerül a kérdés, hogy rá lehet-e kényszeríteni valakire a személyi autonómiát annak alapján, hogy a kisebbséghez tartozónak vallotta magát. Ha az autonómia alapja egy közjogi köztisztület, a kötelező tagság lehetségesnek tűnik (ahogyan az autonóm szakmai kamarákban is kötelező a tagság); de a magánjogi társulások más esetet képviselnek. Ha például az autonóm társulás egy iskolát működtet, elképzelhető az a követelmény, hogy annak használói, azaz a tanulók és szülők, az autonóm társulás tagjaivá váljanak; ám ez a megoldás nem működőképes azoknak az intézményeknek, például színházaknak vagy iskoláknak az esetében, amelyeknek csak alkalmi használói vannak, vagy egyáltalán nincsenek használói, mint egy kisebbségi irodalmat közlő kiadónak.

A tagság kérdése csak akkor válik lényegtelenné, ha az autonómiát a kisebbségi intézményeket működtető szakemberek ítélik oda, akik ezen intézmények szolgáltatásait bárkinek felajánlják, aki igénybe kívánja venni őket (például egy kisebbségi iskoláért felelős kisebbségi tanári igazgatótanács). Ám még egy ilyen modellben is a szakembereknek csak igazgatni lenne joguk ezen intézményeket; a demokrácia keretei között nehéz elképzelni, hogy ezeknek a szakembereknek legitimitásuk lenne arra, hogy az illető intézmények alapjait, például a kisebbségi iskolába való bejutás módozatait is legitim módon szabályozzák. Ezeket a szabályokat egy legitim képviselői testületnek vagy a közvetlen demokrácia valamely megnyilvánulásának, például népszavazásnak kell eldöntenie. Ez a képviselői vagy közvetlen demokratikus fórum része lehet az állam általános rendjének (ez esetben a kisebbség nem lenne autonóm többé, mert a többség is részt venne a kisebbségi intézmények szabályozásában), vagy alkothatják csak a kisebbség tag-

jai, mely esetben ismét fontossá válik olyan struktúrák létrehozása, melyek legitimitásukat tagságuktól nyerik, ami a maga során ismét felveti a tagsággal kapcsolatos problémákat.

A gyakorlatban szinte mindig azt tapasztaljuk, hogy a kisebbség aktívabb, öntudatosabb tagjai fognak önként feliratkozni a jegyzékekre vagy formálisan belépni egy társulásba, amely a személyi autonómia alanya. Ez felvet néhány problémát ezek szervezeti struktúrájának reprezentativitásával kapcsolatban, mivel azok az egész kisebbség nevében fognak felszólalni. Azonban, akik nem csatlakoztak a társulásokhoz, aligha panaszkodhatnak, hogy az aktívabb „boldog kevesek” a nevükben beszélnek, mivel ők is választhatták volna a társuláshoz való csatlakozást. (Ez az érv hasonló a népszavazásokkal és ezek reprezentativitásával kapcsolatos vitákban elhangzókhöz.) Ameddig a struktúrák a kisebbség valamennyi tagja számára nyitottak, és az autonóm szervezet(ek)ben belső demokrácia uralkodik, a személyi autonómia tekinthető a kisebbség inaktív része képviselőjének.

Azt a kérdést, hogy az egyén szabadon kiléphet-e az autonóm társulásból, csak a tagsági formákat figyelembe véve lehet megválaszolni. Ha a tagság kötelező, az egyén nem egykönnyen fogja megkapni a jogot, hogy visszautasítsa a részvételt. Ha a tagság egy etnikai jegyzékhez való csatlakozás eredménye, akkor kell léteznie egy eljárásnak a csatlakozás semmissé tételére. Egy önkéntes tagságú szervezetben kell lenniük szabályoknak a szervezet elhagyására: ha senki nem kényszeríthető a belépésre, akkor senki nem kényszeríthető a bennmaradásra sem.

Amint korábban is említettük, a személyi autonómia decentralizált struktúrái megkívánják egy valamennyi kisebbségi szervezetet, társulást és intézményt magában foglaló ernyőszervezet létrehozását. Bármely szervezet vagy intézmény – legyen az magán- vagy közjogi –, amely kisebbségi intézménynek vagy szervezetnek tekinthető, megkaphatja a jogot, hogy az ernyőszervezet tagságáért folyamodjon. Esetleg a tagságot törvény biztosíthatja számára, bizonyos feltételek mellett, például hogy egyetlen szervezet vagy intézmény se nevezhesse magát hamis indokokkal kisebbségi szervezetnek (hogy például kisebbségi célokra fenntartott forrásokhoz juthasson hozzá). Az ernyőszervezet tagjai szervezetek vagy intézmények lehetnek (ellentétben az egyéni tagsággal), és ezek képviselői alkotják az ernyőszervezet „parlamentjét”. Amennyiben a tagok, azaz a szervezetek és intézmények, demokratikus módon szerveződnek, az ernyőszervezet is demokratikus legitimitációval rendelkezik, noha csak „közvetett” módon. A legitimitáshoz kapcsolódó gyakorlatibb probléma, hogy milyen súlyt kapjanak a különböző tagszervezetek és -intézmények a „parlamentben”. Egy szervezet tagjainak száma vagy az ernyőszervezet költségvetéséhez való hozzájárulásának aránya kellőképpen objektív kritériumnak tűnhet.

Mivel az ernyőszervezet ideális esetben felöleli a kisebbséghez kötődő valamennyi szervezetet, valódi legitimitása van a kisebbség képviselőjére. Ha a különböző szervezetek az ernyőszervezet testületi tagjai, és demokratikus kormányzati formákkal rendelkeznek, a szerkezet nyitott újabb alulról szerveződő tevékenységekre, ami növeli demokratikus legitimitását.

Mivel a személyi autonómia az egész kisebbség képviselőjeként lép fel (és ideális esetben ennek megfelelő tagsággal rendelkezik), a kisebbséget a maga egészében képviseli a politikai folyamatokban. Ám a kisebbség a maga egészében nem egy homogén egység, hanem eltérő érdekekkel rendelkező egyének társasága. A kisebbségnek a maga egészében való képviselése fölötti monopóliummal rendelkező autonómiának valamilyen módon kifejezésre kell juttatnia az érdekek ezen különbözőségét. A belső demokrácia egy, de nem elégséges mód ezen szükséglet kielégítésére. A személyi autonómia politikai struktúrájában kell létezniük politikai biztosítékoknak arra, hogy a kisebbségeken belüli politikai kisebbségek érdekeit kifejezésre lehessen juttatni, és, amennyiben ez megvalósíthatónak bizonyul, figyelembe lehessen őket venni.

A személyi autonómia kapcsán felmerülő problémák egyike az országos szintű parlamenti képviselő. Amint azt már tárgyaltuk, a területi autonómia a kisebbség nevében is felszólalhat az illető területen megválasztott képviselők és/vagy a második házban való saját képviselői útján. Mivel a személyi autonómia nem az állam általános területi berendezkedésén alapul, számára nem adottak a parlamenti képviselőhöz való hozzáférés ezen csatornáit. Ezért ha a kisebbséget az országos parlamentben kell képviselni, erre más utakat kell találni. A problémát könnyű megoldani, ha a kisebbség elég erős ahhoz, hogy az általános választási szabályok szerint beszavazza saját képviselőit a parlamentbe, esetleg a minimális százalék-követelmények elengedésével az arányos képviselőten alapuló rendszerekbe. Ha azonban a kisebbség túl kicsi vagy túl szétszórta, fenn lehet tartani egy helyet a személyi autonómia képviselőjének, vagy több kisebbség osztozhat egy fenntartott helyen, mint a horvát parlamentben, ahol öt-hét széken osztozik több mint tíz apróbb kisebbség.²⁴ A kisebbségi előjogok alapján megválasztott különleges parlamenti képviselők is kaphatnak felszólalási, esetleg szavazati jogot. Nem elképzelhetetlenek, bár rendellenesek azok a parlamenti képviselők, akik felszólalhatnak, bár nem szavazhatnak.²⁵

5.2.3. A jogok céljai

A területi autonómiához hasonlóan a személyi autonómiát egy kisebbség érdekeinek szolgálatára és megvalósításuk előmozdítására hozzák létre. Ez okból az autonómiának a fontos területeken hatáskörrel kell rendelkeznie, különösen a kultúra és az oktatás terén.

A személyi autonómia általában iskolákat, kulturális és társadalmi intézményeket, azokhoz csatlakozó társulásokat és hasonló intézményeket fog

működtetni. Ezért a személyi autonómia hatáskörének adminisztratív kérdésekre kell összpontosítania, és nehéz elképzelni, hogy a személyi autonómia az intézmények belső működésének szabályozásán túlra terjedő jogalkotó hatalmat vagy bírósági hatáskört kapjon. Ez azonban nem teljesen lehetetlen. A területi szempont helyett a személyes tagságon alapuló fennhatóság példái az egyházi bíróságok. Az egyetemek és bizonyos szakmai kamarák autonóm alárendelt törvényalkotó hatalma további példái a nem területi törvényalkotásnak. A személyi autonómia megbízható a rendfenntartással saját épületeiben, rendezvényein és intézményeiben. Nincs semmi ok arra, hogy a területi autonómia ne lehessen éppoly szuverén, mint a területi, még ha ez szokatlannak is tűnik az állam területi alapú szuverenitásának kontextusában.

A személyi autonómiának a társadalmi szférában is lehetnek bizonyos jogai. Az orosz Törvény az Őshonos Népességekről²⁶ társadalmi természetű különleges intézkedésekre összpontosít, amelyeket a nomád vagy félnomád társadalmak sajátosságainak megfelelően kialakított személyi autonómiáknak kell foganatosítaniuk. Az őshonos népek számára legfontosabb kérdéseket – azaz a birtokjoggal, a föld használati jogával, a természeti környezet megőrzésével, a környezetszennyezés elleni harccal kapcsolatosakat – a személyi autonómia nem tudja kezelni, még ha tartalmaz is bizonyos területi elemeket, mint az orosz törvényi szabályozás. Az őshonos népek személyi autonómiájának struktúrái azonban egy őshonos lakosság igényeinek próbálnak megfelelni, és ugyanez áll az illető autonómiák számára biztosított jogokra is.

A személyi autonómiákat valószínűleg nem lenne célszerű felruházni a kisebbség tagjai megadóztatásának jogával. Ez az anyagi többletterher népszerűtlenné tenné az autonómiához és ezáltal a kisebbséghez való tartozást, és elriasztaná a kisebbség tagjait a csatlakozástól. Következésképpen a személyi autonómiának állami forrásokra kell hagyatkoznia, és ezáltal erősen függeni fog az ország parlamentjének költségvetési döntéseitől. Egy alkotmányos biztosíték (mint ami a bírók fizetését garantálja az igazságszolgáltatás függetlensége érdekében) csökkentené az autonómia függőségét a kormánytól és annak napi politikai prioritásaitól.

5.2.4. *Konfliktuskezelés*

A konfliktuskezelés problémái elvileg azonosak a személyi és a területi alapú autonómia esetében. Az autonómia és az állam viszonyában valamennyi fentebb leírt mechanizmus érvényesül: az autonóm testület jogainak védelméért közönséges, közigazgatási és alkotmánybíróságokhoz fordulhat. Ugyanakkor közvetlen tárgyalásokba is kezdhet az állammal a fennálló problémák megoldása és a jövőbeliek elkerülése végett. A konfliktusok megoldását segíthetik ombudsmanok vagy más közvetítő bizottságok is.

Egy személyi alapú autonómia felruházható azzal a joggal, hogy támogassa a kisebbséghez tartozó egyéneket kisebbségi jogaik bíróság előtti vé-

delmében az állammal, esetleg magánfelekkel, például egy munkaadóval szemben. Az autonómia rendelkezhet a reprezentatív fellépés jogával is az egyén kisebbségi jogait érintő kérdésekben. Erre különböző európai országok szolgáltatnak modelleket, például a fogyasztóvédelem területén, ahol arra hivatott szervezetek perelhetnek egyéni fogyasztói jogok védelmében. A jogaikat érvényesíteni kívánó egyének számára ezek a szervezetek számottevő segítséget jelenthetnek.

A személyi autonómia és a kisebbség egyéni tagjai közötti konfliktusok ugyanúgy kezelhetők, mint a területi autonómia és az egyéni polgár közöttiek. A személyi autonómiával szembeni védelem jogi formája az autonómia magán- vagy közjogi természetétől és a szóban forgó jogosítványok köz- vagy magánjellegétől függetlenül biztosítható. Ezek a különbségek legfeljebb azt befolyásolhatják, hogy milyen bírósághoz (közigazgatásihoz vagy közönségeshez) lehet fordulni. A személyi autonómia és az egyén közötti konfliktusokban természetesen lehet közvetíteni – tehetik ezt például az ombudsmanok –, és a magánszemélyek és az autonómia szervei közötti szerződések az érdekegyeztetés és konfliktus-megelőzés vagy -kezelés megfelelő eszközei.

6. A modellválasztás szempontjai

A területi és személyi autonómia pusztán elvont modelljei a konkrét helyzetek lehetséges megoldásainak. Pozitív és negatív aspektusaik egyikét-másikat már tárgyaltuk. Egy olyan helyzetben azonban, amikor el kell dönteni, hogyan ruházható fel egy kisebbség bizonyos jogokkal, nemcsak ezek a fontos tényezők. Meglehetősen nehéz elvont módon tárgyalni a különböző modellek és megoldások előnyeit és hátrányait. A jelen kötetben közölt esettanulmányok néhány kisebbségi autonómia fejlődését és az illető paradigmák működését fogják vizsgálni.

Amint azt már korábban is említettük, a területi autonómiának csak akkor van értelme, ha a kisebbség egy adott területen többséget alkot. Ha ez a feltétel nem teljesül, a személyi autonómia a jobbik megoldás. Ám a területi autonómia esetében a demográfiai tényező nemcsak a helyi többség aspektusában releváns. Ha egy kisebbség különösképpen szét van szórva, ez komoly, például kommunikációs problémákat vet fel, amelyeket figyelembe kell venni a megoldások keresésekor. Ám a kommunikáció modern formái új lehetőségeket és perspektívákat teremtenek, különösen a személyi alapú szervezetek számára, egyre inkább csökkentve a távolság és lakhely fontosságát a részvétel szempontjából.

További tényező a többség és a kisebbség politikai kultúrájának érettsége. Egy túlzottan bonyolult és integrált autonómia-struktúra könnyen kudarcot mondhat egy olyan környezetben, ahol a közhatalom egymásba fo-

nódó szférái ismeretlenek. Egy patriarchális társadalomban a javasolt megoldásoknak nem szabad elszigetelniük a patriarchát, hanem ehelyett őt is be kell építeniük, noha a kisebbségpolitika természetesen célul tűzheti ki a társadalmi szerveződés demokratikusabb formáinak kialakulását és a kisebbségek számára kialakított megoldásoknak a társadalmi haladáshoz való fokozatos alkalmazását. Az orosz Őshonos Népek Törvénye példa arra, hogyan lehet a nomád és félnomád lakosságok klán-jellegű struktúráit személyi autonómiává átalakítani.

Ugyancsak fontos szerepet játszanak az államiság és autonómia hagyományai a többségi és kisebbségi lakosság körében. A területi autonómia – esetleg egy szövetségi rendszerben – kárpótolhatja a kisebbségeket egy esetleges korábban létezett államiság elvesztéséért. Skócia példája mutatja, hogyan kompenzálhatja a modern autonómia a múltbeli függetlenség elvesztését, noha itt az etnikai tényező meglehetősen gyenge.²⁷ Az államiság közelsége hátrányt is jelenthet a területi autonómia számára, mert a többségi lakosságban felébresztheti az elszakadástól való félelmet, különösen ahol a korábbi irredentizmus emléke még él a kisebbség körében, mint a szlovák többség és magyar kisebbség esetében a Szlovák Köztársaság határövezeteiben. Még Romániában is, ahol a magyar kisebbség a magyar határtól távol él, ezek a félelmek élnek, és megakadályozzák a területi autonómia mint megoldás alkalmazását. Ám Dél-Tirol autonómiája lehetséges volt, noha hasonló félelmek Olaszországban is éltek.

Ha a többség számára bizonyos területek különleges státusa megszokott, nem fog olyan erősen tiltakozni a területi autonómia elképzelése ellen, mint a hagyományosan egységes államok többségi lakossága. Különösen áll ez a volt Szovjetunió utódállamaira, ahol Oroszország egy etnikailag aszimmetrikus föderalizmus államszervezeti megoldását választotta, ahol Ukrajna autonómiát biztosított a Krím félszigetnek, és ahol Moldova Köztársaság területi autonómiát adott a gagauz kisebbségeknek az etnikai feszültségek megoldásaképpen.²⁸ A szocialista Jugoszláviában a területi autonómia mint a kisebbségi jogok formája ugyancsak hosszú hagyományokkal rendelkezett, de Szerbiában ezeket az intézményeket szándékosan tönkretették, és ma, egy évtizednyi kisebbségellenes propaganda után, nehéz lenne újraéleszteni. Ezzel ellentétben Szlovénia és Horvátország (utóbbi ugyan csak papíron) függetlenségük elnyerése után a területi autonómia modelljét választotta a kisebbségi (ön)kormányzat egy formájaként, így itt a hagyomány új megoldások alapjaként szolgált. A kisebbségi vallásokhoz tartozó személyek (zsidók, örmények, muzulmánok) különleges státusának hagyományai ismerősebbé tehetik az etnikai kisebbség személyi alapú autonómiáját a kisebbség és a többség szemében egyaránt.

Az államiság és autonómia hagyományai mellett ugyancsak fontosak a két csoport együttműködésének vagy elkülönülésének hagyományai a min-

dennapi életben. Ha a kisebbség és többség között mély pszichológiai szakadék húzódik, az együttműködésre épülő megoldások sikertelenségének kockázata igen nagy. Koszovóban, hogy a legszembeszökőbb példát említsem, az albánok, cigányok és szerbek közötti viszonyok annyira el vannak mérgesedve, hogy az együttműködésnek, sőt az együttélésnek is minden formáját visszautasítják. A személyi autonómia formái megfelelőbbek lehetnek egy bizalmatlan légkörben, jobban képesek a kisebbség problémáinak igazgatását a többségétől szétválasztani, és így nem kívánnak szélesebbkörű együttműködést.

A kisebbségi célokra mozgósítható magán és közösségi jellegű erőforrások kérdése ugyancsak fontos tényező, amelyet nem szabad figyelmen kívül hagynunk. Egy olyan megoldás, amely többbe kerül, mint amit az illető ország és társadalom megengedhet magának, nem tekinthető megfelelőnek az illető körülmények között. Ám szem előtt kell tartani, hogy a kisebbségi jogok és autonómia gyakran nem kerül többbe – vagy sokkal többbe –, mintha az illető területeket a többségi állam igazgatná: a tanár fizetése ugyanannyi marad, ha kisebbségi nyelven oktat, mintha a többségin tenné, és a kisebbségi gyermekeknek mindenképpen iskolába kell járniuk. Az állam területének igazgatását mindenképpen meg kell szervezni, és nem jelent túlzott költségtöbbletet, ha egy adott területet nem egy állami, hanem egy kisebbségi szerv igazgatja.²⁹ Így a kisebbségi jogok költségeinek kérdése általában kevesebb esetben releváns, mint azt általában feltételezni szokták, de amikor valóban számít, akkor a rendelkezésre álló erőforrások kérdése is fontos.

Noha az etnikai autonómia különböző modelljeit itt tiszta formájukban tárgyaltuk, ilyenként nem lehet őket alkalmazni. A vegyes vagy differenciált modellek számos példait ismerjük, például Horvátországból, Magyarországról, Szlovéniából. Mert különböző elveket párosítanak, ezek első látásra bonyolultnak tűnhetnek, de a valóságban jobban alkalmazkodnak az adott helyzetek sajátos igényeihez, mint egy módszertanilag tiszta megoldás. Egy elvont jogi nézőpontból nincs semmilyen érv a különböző modellek társítása ellen a helyi igények minél jobb kielégítéséért.

A döntő tényezők a többség és a kisebbség érdekei, vágyai és céljai. Nincs sok értelme több vagy más természetű jogot biztosítani a kisebbség számára, mint amit az magának kíván. Egy mindkét fél (és különösen a gyengébb pozícióban levő kisebbség) számára méltányos kompromisszum jobb, mint egy, rövid távon a kisebbség számára előnyös, de jövőbeni konfliktusoknak és saját végső bukásának lehetőségét magában hordozó megoldás.

Fordította: Vincze Hanna Orsolya

Jegyzetek

¹ A franciaországi helyzetről lásd a jelen kötet Daftary által írt (itt nem közölt) fejezetét; l. m. Jörg Polakiewitz: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Frankreich. In *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, 2 kötet, szerk. Jochen Frowein – Rainer Hofmann – Stefan Oeter, Springer, Berlin, 1993–94., 126–131.; Norbert Rouland – Stéphane Pierré-Caps – Jacques Poumarède: *Droit des minorités et des peuples autochtones*. PUF, Paris, 1996. 307–328.

² A svájci helyzetet Dagmar Richter tárgyalja, lásd Frowein–Hofmann–Oeter *i. m.* 1. kötet, 308–320.; l. m. Wolf Linder: *Schweizerische Demokratie*. Haupt, Bern, 1999. 36–47.

³ Francesco Capotorti: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc E/CN.4/Sub.2./348./Rev.1. (1979)

⁴ Jules Deschênes: Proposal Concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4./Sub2./1985./31., 181. rész (1985)

⁵ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről való Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére tett, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozó javaslat szövege. In 1201-es Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kiegészítő jegyzőkönyvről, 1993. február 1.

⁶ Az Országgyűlés elnöke, Szabad György jelentése a Háznak, 1990. június 18. *Országgyűlési Napló*, 1990. június 18, 863. oszlop. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a zsidó közösség egy kis csoportja támogatta a kormányzati terveket, de nem talált támogatásra a magyar zsidó többség körében.

⁷ 1993. évi LXXVII Törvény a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Jogairól (Kisebbségi Törvény), 1.(2.)§, *Magyar Közlöny*, 1993., 5273. A részletekhez lásd Brunner In *Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien*. Szerk. Georg Brunner – Günther Tontsch. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1995. 32–33.; Georg Nolte In Frowein–Hofman–Oeter *i. m.* 1. kötet, 510–512.; Herbert Küpper: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. Odenbourg, München, 1998. 89–101.

⁸ Törvény a Nemzeti Kisebbségek Kulturális Autonómiájáról (Kulturális Autonómia-törvény), 1993. október 26., 1. § Riigi Teataja I. 1993. 71. sz., 1001. Részletekhez lásd Henn-Jüri Uibopuu In Frowein – Hofmann–Oeter *i. m.* 2. kötet, 45–46.; Boris Meissner: Die Kulturaautonomie in Estland. Ein Model? In *Kontinuität und Neubeginn. Festschrift für Georg Brunner aus Anlaß seines 65. Geburtstags*. Szerk. Mahulena Hofman – Herbert Küpper, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001. 484–491.; Carmen Schmidt: *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1993. 17–19.

⁹ Ez a társítás megtalálható Ausztriában is. Az általános keret, az 1976. július 7-i Etnikai Csoportok Szövetségi Törvénye (Volksgruppengesetz), Bundesgesetzblatt 396/1976 tartalmaz egy általános meghatározást – amely, egy fogalmi gyengeség miatt, problémákat okozhat –, míg a szövetség és a szövetségi egységek, a Bundeslandok konkrétabb (pl. oktatási) törvényei általában megnevezik a kisebbségeket. Ilyen például az 1959-es Karintiai Hivatalos Kisebbségi Nyelvek Szövetségi Törvénye, Bundesgesetzblatt 101/1959 (a szlo-

vén kisebbség védelmében), vagy az 1989. október 16-án módosított Burgenlandi Gyermekeiskoláztatási Törvény (a horvát és magyar kisebbségek védelmében). Az ausztriai kisebbségek jogi helyzetét tárgyalja Thilo Maraunh In Frowein–Hofmann–Oeter *i. m.* 1. kötet, 227–257., valamint Rainer Hofmann: *Minderheitenschutz in Europa*. Gebrüder Mann, Berlin, 1995. 115–119.

¹⁰ Az egyenlőség kisebbségközpontú megközelítéséhez az 1994-es holland Egyenlő Elbánás Törvénye kapcsán (Algemene wet gelijke behandeling, Staatsblad 1994/334) l. *Gelijk behandelen*. A.W. Heringa – A.K.Koekkoeck – Louise Mulder, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.

¹¹ A mérvadó eset az Európai Emberi Jogi Bíróság 1968. május 23-i döntése; hivatalos kiadását lásd *Série A*. 6. kötet, 1.; ezt fenntartotta az ügynevezett Fouron esetben a bizottság 1971. március 30-i jelentése (Europäische Grundrechte-Zeitschrift[EuGRZ] 1975/443), és a miniszterek tanácsának 1974. április 30-i döntése (EuGRZ 1975/423). A belgiumi helyzetről lásd Hervé Bribosia – Jean-Louis van Boxstael: *Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*. Faculté de Droit, Nalmur, 1993. 99–113.; Christian Hillgruber – Matthias Jestaedt: *Die Europäische Menschen-rechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1993. 24–33.

¹² Ha ez a jog csak abban az esetben biztosított, amikor az egyén nem érti a bíróság nyelvét, akkor nem egy tulajdonképpeni kisebbségi jogról, hanem az idegeneknek járó jellegzetes jogról van szó.

¹³ A lojalitás kérdését részletesen tárgyalj Otto Luchterhandt: *Nationale Minderheiten und Loyalität*. Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1997.

¹⁴ A magasabb szintű formák egyik példája az Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság volt, egy, kizárólag kisebbségi célokkal létrehozott közigazgatási egység, amely nem létezett a többség által lakott övezetekben. Az alacsonyabb szinten a nemzetiségi falvakat vagy járásokat említhetnénk meg: a falvak és járások mint közigazgatási egységek az ország egész területén léteztek, de a kisebbség által lakottakat a kisebbségek javára „nemzetiségieknek” nyilvánították.

¹⁵ Nem lehetetlen egy autonóm területet úgy kialakítani, hogy az nemcsak egy, hanem több szomszédos kisebbség érdekeit is szolgálja. Olaszországban Dél-Tirol autonómiája egyaránt szolgálja a német és ladin kisebbségek érdekeit, amint Rainer e könyvbeli (itt nem közölt) fejezete részletesen megmutatja. A németországi Schleswig-Holstein Land dän és fris kisebbségét egyetlen politikai párt, a Südschleswigerischer Wählerverband képviseli, és ezek a példák megmutatják, hogy a szoros együttműködés, különösen kisszámú kisebbségek esetében, lehetséges és előnyös.

¹⁶ Ez a példa egy újabb problémára is rávilágít: ha a kisebbség egy adott állam több közigazgatási egységében többséget alkot, akkor kérdéses, hogy melyik egység képviseli többségüket országos szinten. Ami a baszk kisebbséget illeti, egyértelmű, hogy képviselője a Pais Vasco/Euskadi tartomány; de a katalón nyelvű Aragón, Belares, Katalónia és Valencia tartományok közül melyik léphet fel országos szinten mint az összkatalán érdekek képviselője?

¹⁷ A német Zweckverbände kérdéséhez l. H.-W. Rengeling: Zweckverbände. In *Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Szerk. G. Püttner. 2. kiad. Springer, Ber-

lin, 1982. 2. kötet (Kommunalverfassung), 385–415. A holland rijkswaterstaathoz l. Thom Holterman: *Recht betreffende decentrale rechtsgemeenschappen*. 3. kiad., Tjeenk Wilink, Deventer, 1998. 6–8.; J. M. de Meij: *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht*. 6. Kiadás. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996. 227–230.

¹⁸ A lakosság többsége a Vajdaságban is szerb volt, és számos más, változó nagyságú etnikai csoport élt még itt. Erről l. Kohercz (itt nem közölt) fejezetét a jelen kötetben.

¹⁹ Jersey államban a bevándorlási korlátozások, amelyeket az Egyesült Királyságnak (beleértve a korona európai birtokait) az Európai Unióhoz történt csatlakozása óta főként a lakhatási törvény által érvényesítnek, nem etnikai okokból, hanem a természeti környezet védelmének céljával születtek, mivel az alacsony adók számos brit polgár szemében igen kívánatos lakhellyé teszik a kis szigetet. A sziget többsége vidéki arculatának megőrzése azzal a mellékhatással járt, hogy a falusi lakosság francia része egy olyan lakókörnyezetbe jutott, ahol képes volt napjainkig fennmaradni. Az Európai Emberi Jogi Bíróság a Gillow-ügyben a Jersey-i törvényeket elvben az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről való Egyezményvel összeegyeztethetőnek ítélte.

²⁰ Ez a jog nemcsak a legtöbb alkotmányban, de a fő nemzetközi emberi jogi eszközökben is helyet kap. Ezek az eszközök azonban megengedik e jog bizonyos korlátozásait. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye a nemzetbiztonságot, közrendet, közegészségügyet, közérkölcst vagy mások jogait és szabadságait nevezi meg a korlátozások lehetséges alapjaiként, és az Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről 4. jegyzőkönyvének 2. cikke szerint egy demokratikus társadalomban e korlátozások akkor lehetségesek, ha a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend fenntartása, a bűnmegelőzés, az egészség és erkölcsök védelme, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme így kívánja.

²¹ Példa erre a német közösségi alkotmányos panasz (Kommunalverfassungsbeschwerde), az 1949. május 23-i német alkotmány 28. (2), 93. no. 4.b. cikkei, az 1969. január 29-i alkotmánymódosító törvény értelmében.

²² A kisebbségi jegyzékekre Észtországban találunk példát, ahol a jegyzékhez való csatlakozás a kulturális autonómiában való részesülés jogát vonja maga után: Kulturális Autonómia-Törvény, 8. cikk. Szlovéniában kisebbségi listákra való feliratkozás jogosít fel a kisebbségi jelöltekre való szavazásra az általános választásokon: 1992-es Törvény az Országgyűlési választásokról, 2., 3., 8., 20., 23. cikke, *Uradni List* no. 44./1992.; 1992-es Törvény az Országgyűlési Választási Szavazókörzetek Létrehozásáról, 2., 4. cikke, *Uradni List* no. 45./1992.; 1992-es Törvény a Szavazójogi Jegyzékekről, 2., 19., 21, 22. cikke, *Uradni List* no. 46./1992. Az olasz és magyar kisebbségek képviseléről a Szlovén Parlamentben lásd Joseph Marko: *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1996. 146–148.

²³ A kisebbségi autonómia struktúráinak a kisebbséghez nem tartozó személyek általi elidegenítésére példa a magyarországi románok önkormányzatának 1998-as megválasztása, amelyet a magyar kisebbségi törvényben fellelhető szabad választás elve tett lehetővé. Az esetet Eiler és Kovács jelen kötetbeli (itt nem közölt) fejezete tárgyalja.

²⁴ Az 1991. december 4-i, 1992. június 3-án újra kihirdetett (*Narodne Novine* 1992. 34. sz. 896. tétel) és a 2000. május 11-i Alkotmányos Törvénnyel módosított (*Narodne Novine* 2000. 51. sz. 1127. tétel) Alkotmányos Törvény a Horvát Köztársaságban élő etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogairól, valamint az emberi jogokról és szabadságjogokról, 18. (2) cikke.

²⁵ 1990-ig Berlin különleges jogállása miatt a nyugat-berlini parlamenti képviselők nem szavazhattak a törvényekről, de teljes felszólalási joggal bírtak, és szavazhattak a nem kötelező érvényű döntésekről.

²⁶ 2000. július 20-i 104-FZ sz. Szövetségi Törvény az Orosz Föderációban élő északi, szibériai és távol-keleti kis őshonos népek közösségei szerveződésének általános elveiről (Őshonos Népek Törvénye), *Sobranie Zakonodatel'stva Rossiyskoy Federacii* 2000. 30. sz. 3122. tétel. Ellentétes példára l. a skandináv államok számi autonómiának leírását jelen kötet Myntti által írt (itt nem közölt) fejezetében.

²⁷ Skóciához lásd Chalmers jelen kötetbeli tanulmányát; l.m. de Smith és Braier (l. a 19-es jegyzetet); Gerrz Hassan – Chris Warhurst (szerk.): *The New Scottish Politics*. The Stationerz Office, Norwich, 2000.

²⁸ A Moldova köztársaságbeli gagauz kisebbségről lásd Neukirch jelen kötetbeli (itt nem közölt) fejezetét. Ugyanebben a kis államban Transznisztria esete – ahol a területi autonómia nem tudta megoldani az etnikai problémákat – jól mutatja a modell határait, abban az esetben, amikor a politikai akarat hiányzik.

²⁹ Ezeket a kérdéseket részletesen tárgyalja Grin és Vaillancourt (itt nem közölt) fejezete a jelen kötetben.