

Manzinger Krisztián

**A területi alapú hatalommegosztás mint a multikulturális európai
államok demokratikus stabilitásának lehetséges modellje**

Tartalom

| | |
|--|-----|
| Hipotézis/Bevezetés | 5 |
| 1. A nemzetállam, mint fogalmi keret..... | 11 |
| 2. Kisebbség | 14 |
| 3. A nemzetállam és a kisebbségek..... | 16 |
| 4. Hagyományos lehetőségek a társadalmi kohézió erősítésére multikulturális társadalmakban..... | 19 |
| 5. A nemzetállam átértelmeződése..... | 22 |
| 6. Kisebbségvédelem, különös tekintettel a területi jellegű megoldások kérdésére | 26 |
| 7. A nemzetépítés, kisebbség és állam háromszöge a változó körülmények között | 39 |
| 8. Van-e különbség Nyugat- és Közép-Európa kisebbségei között? | 43 |
| 9. A kollektív jogok legitimitásának kérdése | 46 |
| 10. Autonómia, mint kisebbségvédelmi eszköz | 50 |
| 10.1. Személyi elvű autonómia | 54 |
| 10.2. Területi elven kialakított önkormányzatiság | 59 |
| 10.3. Az autonómia létesítése..... | 64 |
| 11. A föderatív államszerkezet mint kisebbségvédelmi keret..... | 79 |
| 12. A nemzetiségi területek elhatárolásának kérdése | 83 |
| 13. Hatáskörök megosztása az állam és a regionális egység között | 91 |
| 14. Konzociációs intézmények | 103 |
| 14.1. Nagykoalíció | 105 |
| 14.2. Vétójog | 110 |
| 14.3. Arányosság | 114 |
| 15. A nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás elleni érvek | 118 |
| 16. Párbeszéd és felülvizsgálat, valamint kizárt egyoldalú felmondás a nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás vonatkozásában | 121 |
| 17. Garanciák az egyének, a közösségek és az állam védelmére a területi alapú hatalommegosztás alkalmazása során | 126 |
| 18. A területi alapú hatalommegosztás elleni érvek, különös tekintettel az elszakadás kérdésére..... | 129 |

| | |
|--|-----|
| 19. A megbékélés, mint a többség és a kisebbség közötti új társadalmi együttműködés alapja | 139 |
| 20. Egy ellenpélda – Románia..... | 144 |
| 20.1. „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam” | 144 |
| 20.2. Románia integrációs törekvései a magyar közösség irányában | 149 |
| 20.3. A magyar autonómia kérdésköre..... | 153 |
| 20.4. Románia – területi autonómia nélkül | 158 |
| 21. Összegzés | 161 |
| Irodalomjegyzék..... | 167 |

Hipotézis/Bevezetés

Az emberi együttélés fontos kérdése a hatalomban való demokratikus részesedés egyenlősége a modern társadalmakban. A választásokon alapuló hatalomgyakorlás rendszere főszabályként lehetővé teszi a hatalmat gyakorlók leváltását és egy új többség kialakítását. Habár folyamatos kihívások érik a hatalmat gyakorló politikai elitet, az elv mégis változatlan: minden demokratikus állam élén egy olyan választások révén felhatalmazást kapott kormány áll, amely a szavazati jogukat gyakorló választópolgárok többségének támogatásával képes alkotmányban rögzített hatásköreit gyakorolni és amely szabad választások révén leváltható.

A dolgozatban ennek az általánosságban és főszabályként érvényesülő helyzetleírásnak demokratikus társadalmak keretein belül is megjelenő sajátos és – egyes államokban – nagyon nehezen feloldható problémát képviselő ellentmondását kívánom vizsgálni. Nevezetesen azt, amikor egy adott országban a demokratikus hatalom és annak leválthatósága mellett van egy olyan területileg meghatározható, ott helyi többséget alkotó és eltérő nemzeti identitású állampolgári csoport, amely azonosítható kisebbséget képvisel az állam nemzeti többségét alkotó lakosságához képest. Ilyen helyzetekben állandó kérdésként merül fel: mennyiben képes képviselni a többségi hatalom ezen állampolgárok nemzeti identitásából eredő csoportspecifikus igényeit?

Ugyanígy felteendő persze a kérdés, hogy lehetséges, illetve szükséges-e a hatalomgyakorlás során erre a csoportkülönbségre tekintettel lenni? A többségi demokrácia szabályainak merev érvényesülése esetén – ha nem állnak rendelkezésre megfelelő korrekciós érdekmegjelenítő intézmények és/vagy eljárások – a tömbben élő kisebbségi csoport tagjai akár saját jövőjük meghatározásáról való döntésnél folyamatosan leszavazhatóakká válhatnak és csoportérdekeik tartósan, akár állandóan mellőzhetőek lehetnek még a képviseleti demokrácia szabályai szerint működő politikai és alkotmányos keretek között is.

A világ államait tekintve látható, hogy sem a területi kiterjedés, sem a népességszám tekintetében nem létezik nemzetközi jogi objektív követelmény valamely közösséggel szemben, amely az államalapítás jogával kíván élni. Mi a helyzet azon közösségek esetében, amelyek nem rendelkeznek önálló állammal, hanem egy más állam polgárai? Lehet-e demokratikus egy ország lakosságán belüli nemzetiségi ismérvek alapján meghatározható terület – amely akár saját államot is alkothatna – lakosainak életéről való döntés a megkérdésük nélkül vagy akár akaratuk ellenére? Úgy hiszem, hogy nem, és a dolgozatban

emellett kívánok majd érvelni. Úgy vélem, hogy az európai államfejlődés folyamatának egyik lehetséges állomása a regionalizmus – adott esetben nemzetiségi sajátosságokat is figyelembe vevő – erősödése lehet, amit az elmúlt évtizedek számos példája is igazol.

Hipotézisem szerint az az európai állam – függetlenül attól, hogy multikulturális vagy nemzetállamként definiálja-e magát – amelyen belül egy meghatározható összefüggő területen egy őshonos nemzetiség – amely az állam lakosságán belül elkülönült kulturális identitást képviselő kisebbségi közösségként jelenik meg – többséget alkot, akkor lehet demokratikus, ha biztosítja a közösség által meghatározott terület teljes lakossága számára a saját jövőjük szempontjából alapvetően fontos döntések meghozatalának intézményesített lehetőségét. Vagyis, ha

(1) a politikai kompromisszum következményeként

(2) területi elven alapuló hatalommegosztást létesít, amely

(3) a meghatározott területen élő lakosság számára kiemelten fontos társadalmi, gazdasági és kulturális kérdések szabályozási lehetőségét átfogó hatalommegosztást valósít meg, anélkül, hogy az immár többségi hatalom gyakorlására képessé váló helyi többség az a többségi nemzethez vagy más kisebbséghez tartozó, de az adott területen kisebbséget jelentő népesség tagjainak jogait csorbítaná, valamint

(4) amelyben folyamatosan biztosított az autonómia és az állam intézményei között a napi politikától függetlenített, szakmai alapon működő intézményrendszer teremtette párbeszéd-csatornán keresztül a felülvizsgálat lehetősége, viszont kizárt a kompromisszum egyoldalú módosítása/felmondása.

Úgy vélem, hogy ennek alkalmazása révén hosszú távon is kezelhetőek lehetnek a hagyományos értelemben vett multikulturális társadalmat e jellegéből adódóan feszítő problémák. Egy méltányos és kompromisszumos rendezés elmaradása viszont a többségi és a kisebbségi nemzeti közösségek közötti együttélés megrontását, valamint a tényleges állampolgári jogegyenlőség tartós és lényegi sérelmét okozhatja minden esetben.

A dolgozat központi kérdéseinek feltárása során összehasonlító – elsősorban európai – alkotmányjogi gyakorlatra és a nemzetközi normaalkotásban, illetve elemzésekben hivatkozott és elismert mintákra kívánok támaszkodni, történelmi és kortárs példák alapján dolgozva. Ezek vizsgálata és értelemezése során igyekszem a hipotézisben foglaltak megvalósíthatóságának, alkalmazhatóságának és végrehajthatóságának feltételeit meghatározni a különböző gyakorlatokat összevetve. Ennek során módszeresen áttekintem a különböző megvalósult európai nemzeti többségek és kisebbségek együttélési kereteit,

valamint a nemzetállami gyakorlatok általános és egyedi vonásainak, jellemzőinek máshol is alkalmazható tartalmi ismérveit.

A releváns nemzetközi jogforrások rövid összefoglaló és rendszerező ismertetését követően a nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás kérdéseit vizsgálom az alkalmazott politikai és alkotmányos intézményi keretekben, kifejezetten a koncepcionális rendezési elveket és azok megvalósítását.

A vizsgálathoz olyan európai példákat kerestem, amelyek a hipotézisben megfogalmazott feltételek bemutatását minél több oldalról teszik lehetővé. Így vizsgáltam olyan helyzetet, amikor a többség kezdeményezte a területi megoldást, valamint olyan esetet, amikor egy államon belül több megoldási módozat egyszerre kerül kombinált alkalmazásra, illetve olyan példát is, amikor az anyaállam vagy a nemzetközi közösség részvétele játszott meghatározó szerepet a kisebbségi igények és érdekérvényesítés sikerében.

A lehetséges további vizsgálati szempontok tudatos elválasztása mellett az elemzésem és értékelésem fókuszába a megegyezés kérdéseit, feltételeit, illetve fenntarthatóságát helyeztem. Ezen megközelítéssel összhangban nem célom a hatáskörök, az egyeztetés, jogvédelem vagy a finanszírozás kérdéseinek aprólékos vizsgálata, hanem ezek elemzés tárgykörébe bevonásakor azt kívántam áttekinteni, hogy a lényeges kérdések olyan módon kerültek-e szabályozásra, hogy képesekké váltak a békés társadalmi tartós együttélés feltételeit biztosítani. Kiindulópontként a stabilitást befolyásoló tényezőket igyekeztem meghatározni, az egyes példaként felhasználható modellek létrejöttét és működését is ebből a szempontból vizsgáltam.

Az egyik legtöbbet emlegetett fogalom az autonómia lesz, amelyet – a föderáció mellett – a nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás megvalósulási formájaként tárgyalok. Mivel az *autonómia* kérdését bőséges magyar nyelvű szakirodalom taglalja, az intézmény történetét és jellegét viszonylag szűkre szabottan mutatom be a felesleges ismétlések elkerülése érdekében.¹ Nem kívánok továbbá fejtegetésekbe bocsátkozni az alkalmazható és választható idegen nyelvű meghatározások (*self-administration, self-rule, autonomie* stb.), megnevezések és kategóriák kapcsán, mert célom nem a létező elméletet és gyakorlatot értelmező, elemző könyvtárnyi terjedelmű szakirodalom egyes részeinek megismétlése, sokkal inkább egy olyan területnek a vizsgálata, amely meglátásom szerint

¹ Például TÓTH Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L'Harmattan, Budapest 2014, GYÖRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest 2006

eddig még nem kapott kellő figyelmet ahhoz képest, hogy milyen jelentőségű a vizsgált jogintézmény működésében.

Ennek tudatában, doktori dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy a meglévő szakirodalmat kiegészítsem, amikor a nemzetiségi ismérvek alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztás kérdéskörét néhány meghatározott modell példaként történő alkalmazásával járom körbe. Ugyanez a célom egy konkrét, szintén rengeteg vonatkozásban már bemutatott példa, a romániai magyarság és Románia vonatkozásában, ahol megvizsgálom a hipotézisben felvetett lehetséges megoldás elmaradásának körülményeit és következményeit. Ez utóbbi fejezetnek különös aktualitást ad, hogy 2018. december 1-jén 100 éve lesz, hogy a gyulafehérvári román népgyűlés autonómiát ígért a Magyarországtól elszakadó és az erdélyi² román többséggel együtt élő népeknek.

Ugyanígy nem kívánom hosszasan elemezni a népek önrendelkezési jogának bonyolult és ellentmondásos kérdéseit, nemcsak annak szintén bőséges feldolgozottsága miatt, hanem azért sem, mert meglátásom szerint a nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás olyan politikai megállapodás eredménye, amely nem valamiféle nemzetközi jogelv alkalmazásától vagy érvényesítésétől, sokkal inkább az érintett felek erőviszonyaitól és a körülményektől függ. Ennek megfelelően az önrendelkezési jog – amelynek tartalmára és jogosítottjaira vonatkozóan a vélemények erősen megoszlanak – alkalmazhatóságának bizonyítása vagy cáfolása az egyes esetekben még nem feltétlenül jelenti a törekvések sikerét vagy kudarcát. Vagyis meglátásom szerint autonómiája annak a közösségnek lesz, belső önrendelkezését az a közösség tudja gyakorolni, amely képes azt elérni az adott államon belül, a többség és a kisebbség között kialakított vagy kivívott, de mindenképpen alkotmányos keretek közé illesztett politikai megállapodásban rögzített rendezés formájában.

A választott téma kutatása során a fókuszban *Európa*, illetve az európai gyakorlat és példák vizsgálata szerepel. Ugyanakkor, utalni fogok néhány Európán kívüli példára is annak szemléltetése érdekében, hogy adott kisebbségi kérdések nemcsak Európán belül, hanem azon kívüli többnemzetiségű országokban is hasonlóan merülhetnek fel, illetve mert az ottani példák jelentőséggel bírhatnak Európa számára is. Mindazonáltal az európai fókusz célja az elemzés tartalmának bizonyos keretek közé szorítása.

² A dolgozatban ezzel ellentétes tartalom kifejezett hangsúlyozásának hiányában Erdély a teljes korábbi kelet-magyarországi területet jelzi.

A dolgozatban a *nemzetiségi ismérvek alapján meghatározott, területileg koncentráltan élő* kisebbségi közösségekre irányul a vizsgálódás/kutatás, vagyis olyan csoportokra, amelyek egy adott államon belül összefüggő területen élve ápolják a többségitől eltérő kultúrájukat és ennek érdekében meghatározott területi intézményekkel rendelkeznek, vagy arra törekszenek. Sok esetben regionális öntudattal, egyes esetekben az államiság valamely formájának tradíciójával is bírnak, ami – ahogy látni fogjuk – erősítő tényező lehet területi jellegű önkormányzati törekvések megfogalmazásánál. Katalónia, Baszkföld vagy Skócia például évszázadokon keresztül rendelkeztek államisággal a középkorban, amely alapot biztosított az elmúlt évtizedekben elért autonómia megteremtéséhez, és amelyet előszeretettel használnak a jelenlegi törekvéseik történelmi távlatokba helyezésére. Hasonlóképpen, a székelyföldi autonómatörekvések egyik fontos érve az évszázadokon keresztül élvezett autonómia.

Az elemzésem során nem kívánom vizsgálni a szórványközösségek helyzetét, mert az ő esetükben többnyire nem területi alapú hatalommegosztásra, hanem – mint röviden látni fogjuk – leginkább a nyelv és kultúra fenntartásához, fejlesztéséhez és átörökítéséhez szükséges intézményrendszerre van szükség.

A dolgozat a *területi status quo* megőrzésének szempontját központi kérdésként kezeli és tudományos érdeklődésem arra koncentrált, hogy az adott etnikai viszonyok között milyen politikai megállapodás és intézményes rendezés szükséges ahhoz, hogy az államegység fenntartásával a közösségi érdekvédelem és az ennek révén megvalósuló közösségekenti állampolgári bevonás sikeresen működjön. Ennek keretében az egyes kérdések vonatkozásában azokat az érveket és ellenérveket kívánom bemutatni, amelyek az európai példákban megjelentek, illetve azokat az intézményi struktúrákat, amelyek a társadalmi fejlődés következtében módosuló prioritások és új kihívások alapján megváltoztathatóvá teszik az egyes megegyezések tartalmát. Ennek keretében vizsgálom azt, hogy létezik-e egyáltalán ilyen intézményes csatorna és megléte esetén megfelelően működik-e. Hiányában pedig ennek milyen következményei vannak az adott jogi és politikai berendezkedés (modell) fenntarthatóságára.

Mivel a rendezés embereket, illetve általuk alkotott társadalmat érint, szükséges röviden annak vizsgálata is, hogy az intézményeken túl milyen emberi szempontok jelennek meg a múlt feldolgozása, a vélt vagy valós sérelmek orvoslása céljából. Ez azért kiemelten fontos, mert a múlt hibáinak elismerése és jóvátételének elmaradása a teljes intézményrendszert veszélyeztetheti, már csak abból kifolyólag is, hogy terepet adhat a sérelmek újratermelődésének.

A dolgozat összeállítása során egyrészt az elsődleges forrásokra – a kisebbségvédelem területén elfogadott nemzetközi dokumentumokra, illetve a különleges jogállást létrehozó, illetve a részletszabályokat tartalmazó állami alkotmányokra és alsóbb szintű jogszabályokra, továbbá más dokumentumokra – valamint másodlagos forrásokra – elsősorban magyar és angol, de egyes esetekben román, spanyol, katalán, francia és német nyelvű szakirodalomra – támaszkodtam.

Amíg az elsődleges források a szabályozási keret tartalmát teszik megvilágíthatóvá, addig a szakirodalom a nemzetiségi ismérvek alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztás értelmezési kereteit. Ezért is tartottam fontosnak, hogy a vizsgált területek vonatkozásában – amennyiben lehetőségem van rá – az érintett helyi nyelvek forrásait is megismerjem a rendelkezésre álló magyar vagy angol nyelvű szakirodalom mellett. Ezek a források ugyanis „befelé”, az adott közösségnek szólnak, emiatt olyan nézőpontokat is képesek megvilágítani, amelyeket az angol vagy magyar nyelvű szakirodalom nem.

A dolgozat megírása során támaszkodtam a magyar diplomácia szolgálatában töltött mintegy tíz éves szakmai tapasztalatomra, amelynek során munkakapcsolatba kerültem a dolgozatban vizsgált területek és államok képviselőivel, ami lehetővé tette számomra egy személyes szintézis kialakítását és összességében a dolgozat hipotézisének megfogalmazását.

1. A nemzetállam, mint fogalmi keret

A szakirodalmat megosztja a kérdés, hogy a nemzet kialakulása a modernizáció velejárója-e, arra adott közösségkereső reakció, vagy létezett korábban is, a mai értelemben vett felfogásánál csökevényesebb formában?³ 1789-et megelőzően az uralom nem volt nemzeti színezetű, a trónról lemondásra kényszerített Lotharingiai Ferencet a lengyel nép megsiratta, ám gyorsan napirendre térve a történetek felett úgy tekintett az új uralkodóra, mint akire a lojalitás átszállt a régi uralkodóról.⁴ 1789-et követően viszont széles körben elfogadottá vált, hogy az „idegen uralom illegitim”.⁵ E nézet térhódításának, illetve a nemzet és az államiság összekapcsolásának erős lökést adott az Európa térképéről Lengyelországot több mint egy évszázadra letörlő 1795-os harmadik felosztás, amelyet sokan az államhatárok etnikai határoknak meg nem feleltethetősége miatt helytelenítettek.⁶

Bár Szent István intelmeiből úgy tudjuk, hogy az egynyelvű ország esendő, már Arisztotelész is a minél kevésbé heterogén társadalmat tartatta a legesélyesebbnek demokratikus működésre. A középkori gondolkodás nem szentelt túl nagy figyelmet a kérdésnek, ami leginkább arra volt visszavezethető, hogy az uralom nem öltött nemzeti jelleget. Machiavelli is mindössze annyit tartott fontosnak megjegyezni, hogy a korábbi uralkodó családját ki kell irtani, viszont a törvényeket és az adórendszert nem szabad megváltoztatni, így eltérő nyelvű terület az állam részévé tehető.⁷ A nemzetállamokat megelőző időkben az államok, birodalmak nem kívánták meg a nyelvi egyszínűséget, sok

³ Makkai László Vitéz Mihály 1600-1601-es erdélyi hódításaival kapcsolatban fejtegeti a nemzeti érzelmek egyik első megjelenését, míg John Plamenatz a százéves háború (1337-1453) folyamán a franciák nemzeti honvédő háborús eszméiségét, valamint az angoloknak a megszállás miatt kialakult felsőbbrendűségi tudatát emeli ki, utalva arra, hogy ezeknek az érzéseknek még semmi közük nem volt a modern nacionalizmusok kultúraféltéséhez. MAKKAI László: *Magyar-román közös múlt*, Héttorony Könyvkiadó, Budapest, 1989, 105, 111–113., JOHN PLAMENATZ: A nacionalizmus két típusa, in. Bretter Zoltán–Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*, Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995, 55.

⁴ BIBÓ István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai, in. Bibó István: *Összegyűjtött munkái 4.*, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, Bern, 1984, 984.

⁵ Walker CONNOR: Ethnonationalism in the First World: The Present in Historical Perspective, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London, 1979, 25–26.

⁶ "Ez a híres lépés, a régi abszolutizmus legforradalmibb tette ébresztette fel Európában a nacionalizmus elméletét, azzal, hogy egy ki nem mondott jogot nyílt törekvéssé, egy természetes érzelmet politikai követeléssé alakított. (...) most először hangzott föl a kiáltás, hogy az államok elrendeződése igazságtalan, hogy határaik természetellenesek, és hogy egy teljes népet fosztottak meg attól a jogától, hogy független közösséget alkosson." Lord ACTON: Nacionalizmus, in. Ludassy Mária (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai I.*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1991, 125–126.

⁷ Niccolò MACHIAVELLI: *The Prince*, Alma Classics, h.n., 2009, 7.

esetben nem is háborgatták az alávetett népek nyelvét és kultúráját, amíg az adót rendszeresen fizették.⁸

A XVIII. századtól egyre népszerűbb *nemzetállam* viszont az államterület gazdasági-társadalmi életének egységesítését a központ politikai és gazdasági dominanciájának kiterjesztése, az adminisztratív kontrol valamint a kultúra standardizálása révén kívánta biztosítani, felszámolva az esetleges sokszínűséget.⁹ Az egységesítés így vált a „fejlődés” előfeltételévé, a hivatalostól eltérő nyelvek és jogi státusok – a társadalmat szétfeszítő ellentétek – felszámolásának igazolójává. A közös nyelvhez, nemzeti identitáshoz és kultúrához tartozás a bizalom, szolidaritás és a területi stabilitás előfeltételei lettek.¹⁰ Mindennek hivatkozási alapjává pedig egy feltételezett nemzeti egység és annak közös érdeke vált,¹¹ annak ellenére, hogy ez az egység inkább volt cél, mint realitás.

A 19. századi liberális gondolkodók a hatékony kormányzást csak a kormányzás és a nemzet határainak egybeesésével látták biztosíthatónak, ezért a nemzetállamok számát javasolták növelni abban az esetben, ha a nemzetiségek nem asszimilálhatóak. Mill az etnikailag vegyes államok problémáját az egy kormányzás alatt élő nemzetek ellenszenvében látta, amelynek következménye a kormányzás egyes nemzetek általi vitatása.¹² Eötvös József az 1848-49-es szabadságharc tapasztalatai alapján írta az 1850-es években, hogy „*a szabadság és egyenlőség fogalmai azon formában, melyben felállítottak, nem valósíthatók meg anélkül, hogy valamennyi létező állam fel ne bomolnék*”, mert az állam vagy a többség egész országra kiterjedő korlátlan felségjogát ismeri el vagy a nemzetiségek elkülönülésének jogát, amelyek kizárják egymást.¹³ Hiába nevezhető a XIX. század a klasszikus liberalizmus korszakának, ez a felfogás – idealista és kevésbé praktikus jellege miatt – a 20. század elejéig csak a legkritikább esetben vezetett a többnemzetiségű államok vagy birodalmak szétválásához; a különböző nyelvű népek együttélésének kérdését a legtöbb esetben asszimiláció révén próbálták megoldani.

⁸ Stephen MAY: Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 127.

⁹ Jacob T. LEVY: Language Rights, Literacy, and the Modern State, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 231–233.

¹⁰ Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 11.

¹¹ Ferran REQUEJO: *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores – El caso español*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007, 12.

¹² John Stuart MILL: A képviseleti kormány. XVI. Fejezet: A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában, *Regio*, 2005/4, 3–9.

¹³ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*, 1. kötet, Magyar Helikon, Budapest, 1981, 114–115, 127.

Az állam a nemzetállamiság időszakában arra törekszik, hogy hivatalos nyelvének presztízsét a kisebbségi nyelveké fölé emelje és ezáltal a kisebbségeit az asszimiláció vagy a kétnyelvűség irányába tolja. Az asszimilációt az állampolgárok egyenlőbb érvényesülési lehetőségével kívánja igazolni. A törekvés viszont – amely sokkal inkább a probléma elrejtésére, elhallgatására irányul – a stabilitás hamis látszatát keltve a felszín alatt folyamatosan újratermeli a feszültséget.¹⁴ Ez különösen igaz azokra az esetekre, amikor az állam területileg koncentrált, saját intézményrendszerrel hagyományosan rendelkező csoportra kívánja rákényszeríteni az államnyelvet.¹⁵ Lijphart arra hívta fel a figyelmet, hogy csak a modernizációs folyamat első szakaszában, a lokális identitások nemzeti identitásba olvasztása során képes a nemzetállam az asszimilációra, ha a nemzeti közösségek kialakulnak, onnantól az állam ilyen törekvései már jelentős ellenállásba ütköznek.¹⁶ Párdány szerint, ha egy kialakult nemzetállam kerül más állam és nemzet uralma alá, akkor a már összekapcsolódott nemzet- és államtudat felszámolása nem lehetséges, eltérően azoktól a meghódított területektől, amelyek korábbi egységének biztosítéka a személyi főhatalom volt, a nemzeti összetartozás érzése nélkül. Meglátása szerint ez az oka annak, hogy a nemzetállam ellenállóképesebb külső behatásokkal szemben.¹⁷

A nemzetállam jelentősége abból következően lett óriási az egyén szempontjából, hogy az emberi élet minél több területét igyekezett lefedni és szabályozni. Így például a nyelvpolitika szükségszerű kialakításával együtt járt, hogy az államok nemcsak a hivatali működés és az oktatás nyelvéről vagy a közigazgatási határok elhelyezkedéséről döntöttek, hanem az állami szimbólumokról – esetleg más szimbólumok használatának szabályozásáról – az ünnepnapokról és a kultúra-támogatásról is.¹⁸ Ez eredményezte azt, hogy a nemzetállam eszméjének *megjelenése* és *léte* alapvetően befolyásolta a területén esetleg együtt élő nyelvek, kultúrák és identitások jelenét és jövőjét. Mivel a nemzet és a nyelv, illetve az állam elválasztása nem volt és ma sem lehetséges az állam és az egyház elválasztásának analógiájára, illetve a lelkiismereti szabadsághoz hasonló jog biztosítása révén, ezért más megoldást kellett találni a keletkező problémákra. Habár a dolgozat központi kérdése a

¹⁴ Jean A. LAPONCE: *Languages and Their Territories*, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London, 1987, 199.

¹⁵ Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 13.

¹⁶ Arend LIJPHART: Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions, in: Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca-London, 1979, 48–49.

¹⁷ PÁRDÁNY Miklós: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*, Veritas, Budapest 1944, 77–78. http://mtdaportal.extra.hu/books/pardanyi_miklos_allamegyseg_es_nemzetisegi_kerdes.pdf

¹⁸ Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 108.

hatalommegosztás, érdeemesnek látom a vizsgálódást az etnikai oldalról indítani, mert a fentiek alapján ez az, ami azonnal éreztetni képes az állampolgárral, hogy az állam a többségi polgárokkal egyenlő jogokban részesíti-e vagy másodrangúként kezeli nyelvét, szimbólumait és akár a jövőképét is. Jellemzően ugyanis ha valamely nép a hatalom egyedüli birtokosának szerepében tünteti fel magát, akkor a vele közös államba kényszerített népcsoportok úgy tekintették, hogy az önrendelkezési elv még nem érvényesült maradéktalanul, vagyis a harcot addig kell folytatni, amíg valamennyi etnokulturális közösség el nem nyeri a függetlenségét.¹⁹

2. Kisebbség

Mindeddig nem jött létre a *kisebbség* nemzetközileg elfogadott meghatározása, bár rengeteg nemzetközi egyezmény vagy államközi szerződés szabályozza a kisebbségek jogait. Az általánosan elismert definíció megalkotásának nehézségére az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is rámutatott egy 2004-es döntésében.²⁰ Az általános definíció hiányának oka a valóban nagy terminológiai különbségek mellett leginkább az államok amiatti félelmében lelhető fel, hogy a definiálás révén objektíve meghatározhatóvá válhat egy olyan állampolgári csoport, amely bizonyos intézmények működtetése révén csoportérdekeket jeleníthet meg a lakosság általános igényeit képviselő állami intézményekkel szemben.²¹ A kisebbség léte többnyire objektív, de hivatalos elismerése általában szükséges, ezáltal válhatnak a csoport és annak tagjai az állam és intézményei partnereivé.

Voltak próbálkozások egy általánosan elfogadható fogalom megalkotására, például Capotorti 1979-es jelentésében – annak kijelentése mellett, hogy általánosan elfogadott definíciót remélni illuzórikus – hangsúlyozta, hogy sok szerződés a problémát azzal hidalta át, hogy konkrétan meghatározta a kedvezményezettek körét: az 1946-os Gruber-de Gaspari-egyezmény dél-tiroli német nyelvű lakosokról beszélt, a Trieszt jogállását rendező 1954-es memorandum olasz és jugoszláv népcsoportokról, az 1955-ös osztrák államszerződés pedig szlovén és horvát kisebbségekről.²²

A Francesco Capotorti által kidolgozott és a szakirodalom jelentős része által is elismert meghatározást tekinthetjük kiindulópontnak, eszerint kisebbség:

¹⁹ SALAT Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, Mentor Kiadó, Marosvásárhely 2001, 27.

²⁰ 44158/98. sz. Gorzelik és társai vs. Lengyelország, 67. pont. A döntés angolul elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61637%22%5D%7D>. A felperesek a sziléziai nemzetiség el nem ismeréséért perelték be Lengyelországot.

²¹ Francesco CAPOTORTI: *The Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/384 Human rights study series, no. 5, 1979, 35.

²² Capotorti: *The Study*, 95.

- az adott csoport az állam többi lakosságához képest számbeli kisebbségben van,
- nincs domináns pozícióban,
- az államhoz állampolgári kötelek fűzi tagjait,
- a csoportot a többségtől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek különböztetik meg,
- amelyek megőrzését közösségi célként kezeli

Megszorítást kell tennünk azonban ennek a fogalomnak a kapcsán, aminek az az oka, hogy Európát vizsgálva egyre gyakrabban merül fel a nyugat-európai országokban élő, több milliós, bevándorló háttérű, de már a területi állampolgársággal esetleg 1-2 generáció óta bíró közösségek kérdése. Mivel Capotorti meghatározása 1979-ből való, azóta pedig közel 40 év telt el, így az ebben a tekintetben kiegészítésre szorul, hiszen őket nem tekintjük a dolgozat szempontjából *kisebbség*nek. Nem tekintjük őket annak ellenére sem, hogy egyre nehezebben tartható az érvelés, miszerint e közösségeknek és leszármazottaiknak, eltérően a hagyományos nemzeti kisebbségektől, nincs joguk önazonosságuk megőrzésére.²³ Egyes vélemények szerint, ha a „jogvesztést” elfogadjuk a bevándorlók leszármazottai esetében, akkor annak irányadónak kell lennie az őshonos kisebbségekre is, hiszen a leszármazottak helyzete hasonló: mindkét csoport tagjai olyan szülőktől születtek, akik az adott ország kisebbségi nyelvhez és kultúrához kötődő állampolgárai voltak.²⁴

Ezt a jellegű korlátozást az Európa Tanács (ET) 1201. sz. ajánlása is elvégezte már 1993-ban, amikor a kisebbségek vonatkozásában nemcsak az állampolgárságot, hanem annak hosszú távú, szilárd és tartós jellegét is hangsúlyozta. Ilyen jellegű megszorítást államok is alkalmaznak, így például a *nemzetiségek jogairól* szóló 2011. évi CLXXIX. tv. 1. § (1) hangsúlyozza, hogy nemzetiség – az elismerésen túl – csak az a csoport lehet, amely Magyarország területén legalább egy évszázada honos. Hasonló megfogalmazást használ a vonatkozó észtv. törvény is. Kuriózum számba megy, de Magyarországon is időről időre felmerül újabb kisebbségek elismerésének igénye, így például az Országgyűlés 2005-ben a

²³ Boris TSCILEVICH: *New Democracies in the Old World: Remarks on Will Kymlicka's Approach to Nation-building in Post-Communist Europe*, in: Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 162.

²⁴ Thomas W. POGGE: *Accommodation Rights for the Hispanics in the United States*, in: Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 108. Pogge felhívja a figyelmet, hogy bár az USA-ban élő hiszánok jelentős része bevándorlók leszármazottja, míg egy másik rész felmenői a föderációhoz került délnyugati területek lakosai voltak az átszóláskor, a két csoport egységes közösségként tekint önmagára, amelyet a közös nyelven és valláson túl olyan szubjektív elemek is összekötnek, mint a munkaetika, a futball szeretete vagy a saját zene. Uo., illetve 105–106.

hunok, 2006-ban és 2011-ben pedig a bunyevácok nemzetiségkénti elismerésre vonatkozó kérelmét utasította el.²⁵

Én a bevándorlókat és leszármazottaikat az alapján zárom ki a vizsgálatból, hogy e közösségek létrejötte alapvetően eltér az európai őshonos kisebbségektől, hiszen amíg a migrációs háttérű kisebbségi csoportok ősei abba az államba vagy annak elődjébe költöztek, amelyben ma élnek, addig az őshonos kisebbségek már az állam kialakulását megelőzően az adott területen éltek, vagy határváltozás révén kerültek az adott államba,²⁶ illetve, hogy nem képeznek helyi többséget az állam egyetlen nagyobb kiterjedésű, összefüggő részén.

3. A nemzetállam és a kisebbségek

Multikulturális társadalomnak tekintem azt az országot és annak népességét, ahol több nyelvi-kulturális közösség él együtt, függetlenül attól, hogy az államszervezet intézményi felépítésében és működésében ez tükröződik-e. A nemzetállamok a különböző nyelvek együttélésébe szükségszerűen beavatkoznak azáltal, hogy a működésükhöz szükséges nyelvi preferenciákat meghatározzák. Multikulturális államokban jellemző a nyelvek a rivalizálása, amit az állami tevékenység képes lehet kontrolálni, csökkenteni vagy erősíteni.

Amennyiben egy társadalom esetében a szó legteljesebb értelmében lehet *hivatalos* nyelvről beszélni – vagyis olyan nyelvről és kultúráról, amelyet az állam szponzorál, intézményesen megjelenít, és amely a gazdaság és az államügyek nyelve is egyben – akkor ez egyértelmű előnyére van azoknak, akiknek az illető nyelv és kultúra a sajátjuk. A hivatalos nyelvet beszélő többséghez tartozás sok esetben konkrét előnyt jelent, hiszen könnyebben tudják betölteni a közigazgatás, oktatás, politika és gazdaság pozícióit.²⁷ Probléma, ha a nemzetállam mindezt tudatosan ki is használja a kisebbségeivel szemben. Van, aki szerint mindaddig nem lehet a kibontakozás útján előre lépni, amíg a nemzet és az állami intézmények között kapcsolatot feltételezünk, amíg van pártja és vallása a nemzetnek, amíg a

²⁵ Hogy egy kisebbség elismerése mennyire politikailag motivált lehet, azt a bunyevácok esete jól mutatja. Míg Magyarországon a horvát kisebbség harcol a bunyevácok elismerése ellen, mert abban a közösség megosztásának szándékát látja, addig Szerbiában politikai okból erre az elkülönítésre sor került: a 2002-es népszámlálás óta bevallható nemzetiség a bunyevác, és nemzeti tanácsuk is létezik, Tomislav Nikolić szerb államfő pedig 2013-ban Szabadkán kifejezetten hangsúlyozta autentikus, nem horvát és nem szerb jellegüket: <http://www.vajma.info/cikk/vajdasag/16348/Nikolic-8222Nem-vagytok-ti-sem-szerbek--sem-horvatok--hanem-autentikus-szlav-nemzetiseg8221.html>

²⁶ Jól mutatja mégis a két kategória egyes esetekben nehéz elkülönítését, hogy például a 18. században a mai Horvátországba vagy a romániai Arad és Bihar megyékbe, illetve a szerbiai Vajdaságba telepített szlovák, cseh, bolgár vagy ruszin népesség a nyugat-európai török, marokkói és egyéb közösségekhez hasonlóan munkalehetőség után kutatva költözött mai lakhelyére, ám az érintett államok ma nem migráns, hanem őshonos kisebbségként tekintenek rájuk.

²⁷ May: Misconceiving, 127.

nemzeti érdek nevében minden más érdekartikulációt meg lehet szüntetni.²⁸ Más az elnyomás egyik fajtájának nevezte a kulturális imperializmust, amelyben a domináns társadalmi csoport megkísérli saját történelemszemléletét és értékeit az államban élő más csoportokra rákényszeríteni, illetve sztereotípiákat, negatív konnotációkat kapcsol az alacsonyabb rendűnek tekintett csoportokhoz és identitáselemeikhez, amelyeket civilizálásuk érdekében a domináns csoport érvelése szerint fel kell számolni.²⁹ Bashir az elnyomással kapcsolatosan annak társadalmi tudatformáló szerepét emelte ki, mert az elnyomott csoport nemzeti tudatának kialakulását vagy jelentős átformálódását okozhatja.³⁰ Connor összeférhetetlennek nevezte az állam legitimitásának és az etnikai elemnek az összekapcsolását, vagyis az állam iránti lojalitás feltételezését olyan csoportoknál, amelyek tagjai nem az államot domináló közösséghez tartoznak.³¹

A kisebbségi nyelvek eltűnése az urbanizáció és a társadalmi fejlődés velejárója volt, amely általában először a közéletből, a közszférából szorította ki a nyelvet a magánélet, a család és a vallás területeire. Ráadásul, ha az együtt élő nyelvek közül az egyik a modernitást, a másik pedig a lemaradást jeleníti meg, akkor az utóbbi nyelvnek hosszú távon nincs esélye.³² Az államok ebbe a folyamatba szükségszerűen beavatkoznak: nyelvpolitikájuk keretében meghatározzák, hogy milyen nyelve(ke)n működnek a közintézmények, illetve azt, hogy a nyelvi kisebbségek számára biztosított-e az anyanyelvű oktatás joga, és ha igen, az állam finanszírozza-e az oktatási intézményeket, előírja-e vagy tiltja-e e nyelvek használatát a nyilvános és a magánélet bizonyos területein, meghatározott földrajzi területeken vagy tevékenységek során.³³ Ez egyértelműen politikai döntés, így az állam szerepe kiemelt abban, hogy nyelvpolitikájával igyekszik-e egyensúlyt kialakítani, vagy fenntartja, esetleg erősíti a távolságot. Az állami beavatkozás a nyelvvesztés folyamatát felgyorsíthatja annak révén, hogy csak egy vagy bizonyos nyelvet ismer el hivatalos használatra, a többi nyelvet

²⁸ Bianchini szavait idézi EGYED Péter: A magyar nemzet mai körvonalai, in. *Romániai Magyar Évkönyv 2000*, 38. A „nemzet” szó alatt ebben az esetben a többségi, illetve domináns nemzet értendő.

²⁹ Iris Marion YOUNG: *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990, 48–63.

³⁰ Az elnyomás kapcsán Bashir arra hívja fel a figyelmet, hogy annak komoly társadalmi tudatformáló hatása lehet. Bashir BASHIR: Accomodating Historically Oppressed Social Groups: Deliberative Democracy and the Politics of Reconciliation, in. Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 54.

³¹ Connor: Ethnonationalism, 40.

³² César E. Díaz LÓPEZ: The Politicization of Galician Cleavages, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London-Beverly Hills-New Delhi, 1982, 393. A galego és spanyol nyelv társadalmi megítélése kapcsán írta, hogy a kasztíliai spanyol a hatalommal, a társadalmi megbecsüléssel, a városokkal és a luxussal, míg a galíciai az alávetettség, a szegénységgel, a hiányos műveltséggel és a falvak társadalmával összekapcsolt.

³³ David L. LAITIN–Rob REICH: A Liberal Democratic Approach to Language Justice, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 80.

alárendeltebb pozícióba helyezve.³⁴ A kisebbségi nyelvekkel szembeni állami fellépés hosszabb távon a nyelv eltűnését eredményezheti: a kihalását vagy a nyelvi öngyilkosságot.³⁵ A nyelv eltűnése nagy valószínűséggel a kultúrát és az identitást is eltünteti, de legalábbis radikálisan átalakítja. A kisebbségi nyelvek viszont képesek ellenállni a beolvadásnak, sőt megerősödni is, ha használatosak a hivatalos életben vagy elkülönített területtel rendelkeznek.³⁶

Fontos kérdés, hogy joga van-e az egyénnek ragaszkodnia saját nyelvének, kultúrájának és identitásának megtartásához olyan társadalomban, ahol rendelkezésre áll más, elsajátítható nyelv és kultúra? Elterjedt vélemény, hogy az őshonos kisebbségeknek van. Kymlicka szerint bár a kisebbségek ilyen jogai látszólag különbségtételt jelentenek az egyenlő állampolgári jogokhoz képest, illetve nem illenek bele az általános egyenlőségre épített társadalom képébe, mégis szükségesek a közösség felszámolódástól való megóvása érdekében.³⁷ Hobhouse szerint a modern állam számára az állampolgári egyenlőség biztosítása, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása és a közös állami keret megőrzésének szándékai jelentik azokat a kihívásokat, amelyek összehangolása tekintetében folyamatos cselekvésre van szükség.³⁸ Kusý szerint az a nemzetállam, amely nem kínál, és nem biztosít keretet – amelyet autonómiának nevez – a saját nyelvi, kulturális és egyéb identitáselemek megélésére, elveszíti demokratikus jellegét és az uralkodó nemzet totalitárius államává válik.³⁹ Máiz ennél is tovább ment, kijelentve, hogy az államnak nemcsak a lehetőséget kell biztosítania a különböző kultúrákhoz való hozzáféréshez, de megfelelő források biztosításával elő is kell azt segítenie.⁴⁰ Kymlicka és Patten a nyelv funkcionalitásának biztosítását hangsúlyozta a hivatalok belső nyelvhasználatára, a hivatalok és az ügyfelek érintkezési nyelvére, a törvényhozás

³⁴ Ruth RUBIO-MARÍN: Language Rights: Exploring the Competing Rationales, in: Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007, 65.

³⁵ A fogalmat Norman Denison vezette be annak a helyzetnek a leírására, amikor egy nyelvi asszimiláló közösség az ősi nyelv megtartásából származó társadalmi előnyöket nem látja egyensúlyban levőnek az erőfeszítéssel és önként dönt a nyelv feladásáról. Norman DENISON: Language Death or Language Suicide?, in *International Journal of the Sociology of Language* 12, 1977, 13–22.

³⁶ Amíg a föderatív Csehszlovákiában a szlovák képes volt a cseh nyelvvel szemben önállóan megmaradni, addig a francia nyelv néhány generáció alatt kiszorította az elhatárolt területtel nem rendelkező breton, provánsz és az elzász is. Laponce: *Languages*, 88–91.

³⁷ A kanadai őslakosok példáján keresztül érvel úgy, hogy egy alapvetően veszélyeztetett közösség kulturális önazonosságának védelme szükségessé teheti „a fehér ember szabad mobilitáshoz fűződő jogának korlátozását az állam bizonyos területein”. Will KYMLICKA: *Liberalism, Community and Culture*, Calderon Press, Oxford, 1991, 140., 151–152.

³⁸ Lewis Trelawny HOBHOUSE: *Social Evolution and Political Theory*, Columbia University Press, New York, 1928, 146–147.

³⁹ Miroslav KUSÝ: *A magyarkérdés Szlovákiában*, Kalligram Kiadó, Pozsony 2002, 99.

⁴⁰ Ramón MÁIZ: Democratism, Federalism and Nationalism in Multinational States, in: William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London-Portland, 2000, 38–42.

és az igazságszolgáltatás nyelve, az oktatás, a magánéletbeli nyelvhasználat, a bevándorlás és honosítás, illetve általában a hivatalos nyelvek kijelölése tekintetében.⁴¹

Fontos hangsúlyozni, hogy a nyelvi jogok szabályozása, akár a többségi, akár a kisebbségi nyelvet beszélők érdekében történik, nemcsak az egyéni nyelvhasználókat, hanem a közösség érdekeit is védi.⁴² A nyelvpolitika azért fontos a dolgozatban vizsgált kérdések szempontjából, mert világosan mutatja, hogy az állam hajlandó-e partnerként kezelni a nemzetiségeit. Ha van nyitottság nyelvük használatának lehetővé tételére, illetve előmozdítására, akkor nagy valószínűséggel arra is lesz, hogy bevonja a közösség jövőjét meghatározó döntések meghozatalába. Amennyiben az állam előmozdítja a közösség olyan politikai, társadalmi és gazdasági bekapcsolódását, amely egyúttal a nyelv megőrzését is lehetővé teszi, akkor *integrációról* beszélünk, ami alapjaiban különbözik a nemzetállamra sokszor jellemző *asszimilációs* törekvéstől.⁴³

4. Hagyományos lehetőségek a társadalmi kohézió erősítésére multikulturális társadalmakban

A multikulturális társadalom léte adottság, ezekben az országokban azonban a társadalmi kohézió megteremtése és fenntartása nehezebb lehet, mint azokban, amelyekben ilyen megosztottság nincsen. Az állam reakciója az elismerés racionalitásától a tagadásig sokféle lehet. Svájcban például, dacára a német anyanyelvű lakosság 70%-os többségének, történelmi okok miatt a magasabb igazgatási szinteken két állami nyelv ismerete elvárt. Vannak más megoldások is, Indonézia például az 1945-ös függetlenség után nem a lakosság mintegy felének anyanyelvét, a jávait, vagy a volt gyarmatosítók nyelvét, a hollandot tette meg hivatalos nyelvnek, hanem a térségben évszázadok óta összekötő nyelvként használt, de mindössze a lakosság 5%-a által anyanyelvként beszélt maláj modernizált változatát, a bahasa Indonesia-t.⁴⁴ Ilyen intézkedések révén elkerülhetővé válhat egyes társadalmakban a kirekesztődés.

⁴¹ Kymlicka–Patten: *Language Rights*, 16-25.

⁴² Denise G. RÉAUME: Beyond Personality: The Territorial and Personal Principles of Language Policy Reconsidered, in: Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007, 272.

⁴³ FÁBIÁN Gyula–ÖTVÖS Patrícia: *Kisebbségi jog I.*, Komp-Press, Kolozsvár 2003, 24.

⁴⁴ Ennek oka részben az volt, hogy a jávai nyelv nem tudta volna egységesíteni az ország lakosságát az új identitás alatt, a holland nyelv pedig nem terjedt el megfelelő mértékben az országban. Ezzel szemben létezett az évszázadok óta tradicionálisan használt maláj nyelv, amely az 1920-as évek óta az igazgatásban is egyre erősödő mértékben volt jelen, így a függetlenség időpontjára alkalmasnak tűnt a társadalmi integrátor szerepre. Benedict ANDERSON: *Imagined Communities–Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London-New York 2006, 132–134.

Sok esetben azonban az államnak erre nincs lehetősége, vagy nem akar ilyen megoldáshoz folyamodni. Ekkor dönthet úgy, hogy a nemzetiségi különállást fel kívánja számolni, a nemzetiségeket megpróbálja beolvasztani. Ez a klasszikus nemzetállami törekvés, ahogy említettük, a kiterjedt, összefüggő területen élő, fejlett nemzeti tudattal rendelkező csoportok esetében kevés sikerrel kecsegtet, ami azonban nem feltétlenül akadályozza az államot a törekvésének folytatásában. Ez persze súlyos társadalmi feszültségeket keletkeztet, amely akár összeütközésekhez vagy akár az államterület csorbulásához is vezethet. A dualizmus kori Magyarország ennek jó példája, amely csak a magyar – illetve részben a horvát-szlavón – politikai nemzet létét ismerte el. Emellett a kisebbségekhez tartozók számára egyéni jogokat adott, ami őket nem elégítette ki. Nem véletlen, hogy a legfejlettebb etnikai tudattal – és az országhatáron kívüli anyaállammal is – rendelkező szerb és román vezetők az egyházi autonómiát használták ki kulturális-oktatási intézményrendszerük működtetésére, ami végül az elmagyarosító törekvésekkel szemben is alkalmasnak bizonyult az identitás megtartására, megerősítésére és végső soron a Magyarországtól elszakadásra való felkészülésre.⁴⁵

Ha az állam nem ezt az utat kívánja járni, hanem a különböző identitásokat elismerve próbálja meg az államegységet fenntartani, akkor hagyományosan több eszközhöz fordulhat. A *monarchia* egyik fontos szerepe például a multikulturális társadalmakban a nemzetiségi okokra visszavezethető centrifugális erők ellensúlyozása.⁴⁶ Az Osztrák-Magyar Monarchia esete világosan mutatja viszont, hogy amennyiben az uralkodó vagy az uralkodóház nem képes egységesítő szerepet betölteni – sikertelenül törekszik etnikumok feletti összefogó szerepre – akkor önmagában nem képez akadályt a fragmentációval szemben.⁴⁷ Ugyanez történt a két világháború közötti Romániában, ahol a (román) uralkodók meg sem próbáltak hozzájárulni a társadalmi integráció erősödéséhez. Kiváló példa viszont az intézmény pozitív szerepére Belgium, amelynek uralkodói – egy komoly kivétellel – a XX. században képesek voltak az ország mély kulturális és társadalmi megosztottságának áthidalására.⁴⁸ Belgiumban a monarchia garanciális jellegűvé vált, amikor 1950-ben népszavazást tartottak III. Lipót visszatérése ügyében,⁴⁹ egyértelmű lett, hogy a köztársasági államforma nem járható, mert

⁴⁵ MANZINGER Krisztián: Az önkormányzatiság igénye a magyarországi kisebbségeknél és annak magyar fogadtatása az 1848-1867 időszakban, *Jogtörténeti Szemle* 2015/2, 20–33., MANZINGER Krisztián: Az ortodox egyház a magyar nemzeti célok szolgálatában? *Regio* 2010/3., 159–171.

⁴⁶ Arend LIJPHART: *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven-London 1977, 35.

⁴⁷ JÁSZI Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*, Gondolat, Budapest, 1982, 213–218.

⁴⁸ A kivétel III. Lipót (1934-1950) volt, akit a lakosság jelentős része kollaboránsnak tekintett, mert az 1940-es fegyverletételt követően Belgiumban maradt egészen 1944-es németek általi elhurcolásáig.

⁴⁹ III. Lipót helyett 1944-50 között régens uralkodott. Bár 1950-ben a lakosság 57%-a a visszatérés mellett szavazott, az igenek aránya a flamand/holland nyelvű északi Flandriában 70% feletti volt, a francia nyelvű déli

vélhetően nem lehet olyan személyt találni, akiben a két közösség meg tudna egyezni államfőként.⁵⁰

A kulturálisan-nyelvileg megosztott társadalmakban logikusnak tűnhet egy *közös identitás* kialakításának szorgalmazása is. Ez lehet etnikailag semleges kategória, például a vegyesen élő angol és francia nyelvűek egy része nyelvi identifikáció helyett inkább kanadaiaként tekint magára,⁵¹ de említhető példaként Svájc vagy Luxemburg is. Egy ilyen megoldás sokszor nem kivitelezhető, nem sikerült például Belgiumban vagy Spanyolországban sem, bár ez utóbbi alkotmányos szinten deklarálja a spanyolok egyenlőségét.⁵² A sikertelenség oka rendszerint a semlegesnek szánt kategória etnicizálása, ez okozta a *jugoszláv* kategória kudarcát is.⁵³ A Szovjetunióban a lakosság jelentős részében hagyományosan meglevő lokális – törzsi-vallási – identitásokat kívánták egy *transznacionális szovjet* identitással felcserélni, de a törekvés az orosz nacionalizmus és a kialakuló kisebbségi nacionalizmusok miatt nem járhatott eredménnyel.⁵⁴ Hasonló okból nem vezethetett sikerre a *román szocialista nemzet* kialakításának szándéka sem a Ceaușescu-érában. A közös identitás erőltetése ráadásul eredményezheti a feszültségek növekedését, ha azt a társadalom egy része nem érzi magáénak.⁵⁵

A közös identitás kialakítása reális opcióként egyáltalán nem jelenik azokban a multikulturális államokban, amelyek nemzetállamként határozzák meg magukat. Rouhana Izrael példáján mutatta be, hogy az alapvető jogok – szólásszabadság, választójog, hivatalviselés és más jogok – nem biztosítják automatikusan az esélyegyenlőséget az önmagát nem állampolgári, hanem nemzeti-közösségi alapon meghatározó társadalmakban. Az ilyen társadalmakban nem lehet előrelépést elérni az etnikailag semleges állampolgárság és az

Vallóniában viszont csak 40% körüli. A vallon kerületek közül Arlon, Dinant, Neufchâteau és Verviers szavazott igennel, míg Flandriában a leggyengébb eredményt Antwerpen hozta, 63% igennel. Az eredményt követően Vallóniában hatalmas sztrájkok következtek, aminek a következtében a király arra az elhatározásra jutott, hogy lemond trónjáról fia javára.

⁵⁰ Győri: *Kisebbség*, 118.

⁵¹ Laponce: *Languages*, 154.

⁵² Spanyol alkotmány 2. § La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

⁵³ Míg az 1971-es népszámláláskor a lakosság 1,3%-a vallotta magát jugoszlávnak (273 077 fő), arányuk 1981-ben 5,4%-ra nőtt (1 216 463 fő). 1981-ben a leginkább vegyes lakosságú területek, így Horvátország, Bosznia-Hercegovina és a Vajdaság lakóinak 8%-a vallotta magát jugoszlávnak, míg a homogénebb összetételű vagy nagyobb kulturális különbségekkel rendelkező területeken az arány általában jóval kisebb volt, Koszovóban például 0,1%, Szlovéniában pedig 1,4%. Az 1980-as évek végének politikai fejleményei miatt az 1991-es népszámlálás idején már jelentősen csökkent a jugoszlávok száma és aránya, az érintettek „hagyományos” nemzeti identitást választottak helyette.

⁵⁴ JUHÁSZ József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés*, Gondolat, Budapest, 2010, 73–74.

⁵⁵ Lijphart: *Democracy*, 24.

egyenlő esélyek megteremtése terén addig, amíg a többség nem hajlandó a kisebbség kirekesztését okozó tényezőket felszámolni.⁵⁶

A nemzetállam – következő fejezetben bemutatandó – átértelmezése következtében ma már más lehetőségek is rendelkezésre állnak, amelyek a multikulturalitás intézményesítését eredményezhetik. Vannak például olyan önmagukat többnemzetiségűnek deklaráló államok, amelyek elnevezése egy népcsoporthoz kapcsolódik (Oroszország); olyanok, amelyek elnevezése szintén egy nemzethez kapcsolódik, de belső jogszabályaiban elismeri a nemzetiségek autonómiához való jogát (Spanyolország); illetve olyanok, amelyekben a társadalmat megosztó etnikai vonalak hangsúlyossá válásának elkerülése érdekében a korábbi unitárius államiságot felszámoló területi átalakítás reflektál a létező etnikai területekre: Belgium, Bosznia-Hercegovina. Az említett államokban a nemzet fogalmának alaptörvényi rendezése is többféle megoldást mutat: Boszniában például a bosnyákok, szerbek és horvátok, illetve a Bosznia-hercegovinai Föderáció és a Szerb Köztársaság⁵⁷ is nevesített az alkotmányban, míg Belgiumban a három *közösség* mellett a három *régió* is. Spanyolországban viszont egy nemzet – a spanyol – és a nemzetiségek szerepelnek, ami az egyes lakosságrészek által elismerni követelt többnemzeti jelleg tagadásaként értelmezendő,⁵⁸ és ami feszültségek forrásává vált.

5. A nemzetállam átértelmeződése

A II. világháborút követő évtizedekben bekövetkezett demokratikus kibontakozás a nyugat-európai államokban a nemzetállam hagyományos megközelítését újszerű körülmények közé helyezte. Az átalakulás központjában a nemzetállam alapfogalmainak, így a szuverenitásnak, az államterületnek és az állampolgárság tartalmának átértelmeződése állt.

Az állami hatáskörök ellátása és az állam cselekvési jogosultságainak végső határa nem örök, hanem egy állandó társadalmi-politikai küzdelem eredményeképpen változik. Amíg a XVI. századtól a központosított államok számának növekedése volt megfigyelhető, amelyek egyre több kérdést vontak hatásköreikbe: hadügyek, kultúra, oktatás és identitás, gazdasági kérdések, végül a társadalmi jólét, addig a II. világháborút követően egyfajta

⁵⁶ Nadim M. ROUHANA: Reconciling History and Equal Citizenship in Isreal: Democracy and the Politics of Historical Denial, in: Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 83-84. Bemutatja azt a 2000 környékén lezajlott egyeztetést, amelyet egy izraeli NGO szervezett egy alkotmánytervezet elkészítése érdekében, hangsúlyozva, hogy bár törekedtek az arab lakosság megszólítására is, fel sem merült a cionizmus, mint állameszme elvetése, amely további lényegi kérdések mellett alapvetően akadályozta az arabok egyenrangú társadalmi beilleszkedését. Im. 87-92.

⁵⁷ Ami nem azonos a szomszédos Szerbiával.

⁵⁸ Requejo: *Federalismo*, 142–143.

visszarendeződés indult: az atomháború fenyegetésétől polgárait megvédeni nem képes állam a globalizáció időszakában számos szabályozási területről szorult ki.⁵⁹ A folyamat az erősödő nemzetközi gazdasági és politikai együttműködés következménye volt, de a korábbi gyarmattartó államokban összekapcsolódott a gyarmatbirodalmak gyors, egy generáció alatt bekövetkezett összeomlásával, illetve a hatások újabb egy generációnyi időt igénylő kezelésével, amelyek alapjaiban kérdőjelezték meg az adott állam addig természetesnek tekintett alapvetéseit.⁶⁰ A gazdasági növekedés, a jóléti társadalmak kibontakozása, de egyúttal az államok szabályozó szerepével szembeni kritikák, valamint a kiszélesedő oktatási lehetőségek és tömegkommunikációs felületek sok esetben aláásták a korábbi egységesítő narratívát.⁶¹ A szuverenitás újraértelmezésének korában a nemzetállam a „globális fogyasztó” és a „helyi polgár” párhuzamos megjelenése miatt lett egyszerre túl kicsi és túl nagy.

A technikai fejlődés az elmúlt évszázadok során megteremtette a globalizáció alapfeltételeit, ami együtt járt az államok közötti együttműködés erősödésével is. A bővülő világkereskedelem, a kommunikáció fejlődése, az életszínvonal emelésének szándéka és általában a politikai egyeztetések intenzitásának növekedése különböző szupranacionális együttműködési formák létrejöttét eredményezték, ami önkéntes szuverenitás-átadást vont magával. Bizonyos állami feladatok szupranacionális szintre kerülése sok esetben a regionális gazdaság szereplői számára az állami centralizáció elutasítása és a területi kötődés révén a regionális politikai döntéshozatal és kivitelezés iránti igény megerősödését is eredményezte.⁶² Az érv emögött az volt, hogy a helyi szinten meghozott döntések jobban reflektálnak a kihívásokra és területileg kiegyensúlyozottabb fejlődést tesznek lehetővé.⁶³

A nyugat-európai regionális mozgalmak 1945 utáni megerősödésének így három fő oka volt: az államhatárok jelentőségének fenti okok miatti csökkenése, a jóléti állam, az oktatási rendszer és az infrastrukturális beruházások növekedése miatt a központi kiadásokra fordítható források csökkenése, valamint a területi-regionális közösségek erősödő döntéshozatali igényei. A regionális közösségek öntudatának erősödése az egyének szerepének felértékelődésével párhuzamosan zajlott, az állam az egyének vonatkozásában

⁵⁹ Peter J. TAYLOR: The State as Container: Territoriality in the Modern Wordsystem, in. *Progress in Human Geography* 1994/2. (18.), 152–160.

⁶⁰ Peter J. KATZENSTEIN: Ethnic Political Conflict in South Tyrol, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979, 300.

⁶¹ Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca-London, 1979, 11–12.

⁶² Luis MORENO: *Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities*, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000, 69.

⁶³ Francesco PALERMO: Central, Eastern and South-Eastern Europe and Territorial Autonomy: Are They Really Incompatible?, in. Alain-G. Gagnon-Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 93.

sem a korábbi mindenható szerepkörben állt, sokkal inkább egy olyan keretté vált, amelynek polgárai jólétét kell szolgálnia. Az 1960-70-es évek polgárjogi mozgalmi következtében a nyugati országokban az államhoz kötődő diszkriminatív politikák explicit gyakorlata nagyjából megszűnt, de az azzal korábban érintett csoportok gazdasági hátrányai, politikai alulreprezentáltsága, társadalmi kirekesztettsége vagy kulturális elmaradottsága megmaradt.⁶⁴ A nemzetközi együttműködés erősödése pedig egyre inkább lehetővé tette az összehasonlítást más régiókkal, ami sok esetben arra vezetett, hogy a szegényebb régiók úgy érezték, hogy a központi kormányzat nem támogatja őket eléggé, a gazdagabbak pedig úgy, hogy a kormány a források elvonásával visszafogja fejlődésüket.⁶⁵ A láthatóvá váló regionális feszültségeknek kulturális – nyelvi, vallási, faji – okai is voltak, sőt volt, aki a megnövekedett migrációt is az okok közé sorolta.⁶⁶ Szintén feszültségkeltő hatású, ha a kulturális szempontból egymástól eltérő csoportok és régiók közötti gazdasági egyenlőtlenséget a központi kormány tartósan képtelen kezelni.⁶⁷

A regionális és a személyi öntudat nagyobb mértékű politikai elismerése az állam korábbi domináns pozíciójának megkérdőjeleződésével együtt újfajta önmeghatározást tett szükségessé a demokratikus államok számára. Kymlicka ezzel kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy amennyiben az állam mindenkit magában foglaló közösségként kíván működni, akkor a kormányzáshoz kapcsolódó konszenzusos alapelveken túl szükségessé válik számára a társadalmi összetartozás érzésének erősítése is.⁶⁸ Korábban már láttuk ennek hagyományos eszközeit, azonban a megváltozott körülmények között „új” megoldások is megjelentek, amelyek – tekintetbe véve a nemzetállamiságot megelőzően nagyobb mértékű helyi önkormányzatiságra épülő államokat – nem tekinthetőek előzmény nélkülinek.

A szuverenitás korlátozását így az elmúlt évtizedekben sok állam nemcsak felülről, nemzetközi szervezetek és más együttműködések révén, hanem „alulról” is elfogadta. A hatáskörök lefelé delegálásának célja az állampolgárokhoz közelebbi ügyintézés és döntéshozatal, a tradíciók, helyi sajátosságok nagyobb mértékű figyelembe vétele volt, amit a

⁶⁴ Kymlicka–Bashir: *The Politics of Reconciliation*, 3.

⁶⁵ Lijphart: *Political*, 58–59.

⁶⁶ Sonali THAKKAR: *Under Western Eyes: Into the Heart of Africa, Colonial Ethnographic Display, and the Politics of Multiculturalism*, in. Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 136.

⁶⁷ Susan BRIDGE: *Some Causes of Political Change in Modern Yugoslavia*, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca-London 1979, 352.

⁶⁸ Will KYMLICKA: *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 257.

demokratikus kontroll, az állampolgárok igényeinek figyelembe vétele is indokolt.⁶⁹ A hatáskörök delegálásának megnevezése létező vita a szakirodalomban, van aki a *területi újratervezésnek* (territorial rescaling)⁷⁰ nevezi, amely a működtetési és szabályozási kérdéseket szupra- vagy szubnacionális szintekre továbbítja, van, aki *új regionalizmusnak*,⁷¹ arra mutatva rá, hogy elsősorban az EU-n belül ezek az – állami és a helyi közösségek között elhelyezkedő – mezoszintek nemcsak belső viszonylatban rendelkeznek jogkörökkel, hanem nemzetközi együttműködést is kialakíthatnak; míg a legtöbben *többszintű kormányzásnak* (multilevel governance). Bár a mai regionális identitásoknak lehetnek középkori gyökerei, azok alakításában nem elhanyagolható napjaink vezetőinek szerepe, akik sok esetben a regionális identitás és a regionalizmus megerősítését látták egy új közösség vagy nemzet megteremtésére tett első lépésnek.⁷² Egy másik következménye a regionális öntudat növekedésének a nemzeti integráció bevett társadalomtudományi magyarázatainak megkérdőjeleződése lett.⁷³ Ez sok esetben az állampolgárság hagyományos megközelítését is megkérdőjelezte, felvetve a regionális állampolgárság valamiféle elismerésének szükségességét, arra hivatkozással, hogy senki nem akar másként számon tartva élni, mint amit ő gondol saját hovatartozásáról.⁷⁴

A regionális törekvések megjelenése azért lett egyes nemzetállamok számára aggasztó, mert rámutattak, hogy az állandónak tekintett politikai határok is lehetnek vitatottak, a rájuk épülő nemzetállamiság pedig emiatt gyenge, sőt akár mesterségesen kreálnak is tekinthető.⁷⁵ Ez különösen azon államok esetében adhatott okot aggodalomra, amelyekben több etnikum élt összezárva úgy, hogy településterületük jelentős részben elhatárolható. A kisebbségi

⁶⁹ Ronald L. WATTS: *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of International Relations of Queen's University, Kingston 1996, 5.

⁷⁰ Neil BRENNER: Urban Governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000, in: *Review of International Political Autonomy* 11:3 August 2004, 447-488., Eve HEPBURN: Recrafting Sovereignty: Lessons from Small Island Autonomies?, in: Alain-G. Gagnon–Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 120.

⁷¹ Michael KEATING: Rethinking Territorial Autonomy, in: Alain-G. Gagnon–Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 19.

⁷² Xosé-Manoel NÚÑEZ: Autonomist Regionalism within the Spanish State of the Autonomous Communities: An Interpretation, in: William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland, 2000, 123–124.

⁷³ Michael KEATING: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben, *Pro Minoritate* 2004/nyár, 21.

⁷⁴ Iñigo BULLAIN: Role and Prospects of the Spanish Self-Governing Communities in European Matters and Institutions, in: Eduardo J. Ruiz Vieytez–Iñigo Bullain–Sören Silverström–Susanne Eriksson–Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3, 33–34. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf> (2015. 11. 23.)

⁷⁵ Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London-Beverly Hills-New Delhi, 1982, 3–8. Megjegyzik, hogy a regionális öntudat-erősödés nem volt általános, Schleswig, Elzász és Bajorország esetében különböző okok miatt például a korábban erős regionális tudat gyengült. Uo.

kultúra, nyelv és identitás, illetve a területi meghatározottság ezen a ponton kapcsolódnak össze a dolgozatban vizsgált értelemben.

6. Kisebbségvédelem, különös tekintettel a területi jellegű megoldások kérdésére⁷⁶

Bár a nemzetközi jogban az autonómiához való jog nem garantált, sőt annak tartalma még csak nem is szabályozott,⁷⁷ a kisebbségek védelme nemcsak az államokat, hanem a nemzetközi közösséget is évszázadok óta foglalkoztatja. Az első, kisebbségvédelmi rendszerként értékelhető rendelkezéseket az 1555-ös augsburgi béke tartalmazta, a *cuius regio, eius religio* elv alapján szabályozva a vallásgyakorlást. Érdeemes megemlíteni, hogy az erdélyi országgyűlés 1557-ben az evangélikusoknak, 1564-ban a reformátusoknak és 1571-ben az unitáriusoknak is biztosította a vallásszabadságot. Az 1648-as vesztfáliai békét követően megkötött szerződések már sok esetben áttörték a *cuius regio eius religio* elvét, kötelezve a területileg gyarapodó országot, hogy a bekebelezett terület lakosságának vallásszabadságát biztosítsa.⁷⁸

A másik vonala a vallási kisebbségek védelmének a kapitulációs szerződések rendszere volt, amelyeket a 16. századtól kötöttek keresztény uralkodók a török szultánnal azzal a céllal, hogy a Török Birodalom területén működő és átutazó keresztény kereskedőket – saját polgáraikat – kivegyék a török (iszlám) joghatóság alól. A szerződések kifejezetten kisebbségvédelmi jelleget az 1699-es karlócai béke megkötését követően kaptak: a Habsburg uralkodó és a lengyel király is jogot nyert arra, hogy a szultánnál védőhatalomként eljárhasson a Török Birodalom római katolikus vallású alattvalói érdekében. Hasonló jogot nyert a francia király az 1740-ben, valamint az orosz cár az 1774-es orosz-török békében az ortodox alattvalók vonatkozásában.⁷⁹

⁷⁶ A dolgozat keretei nem teszik lehetővé a szükségesnél nagyobb terjedelmű kitekintést. A kérdés aktuális szabályozásának és fejlődésének jó áttekintését adja magyar nyelven: Tóth: *A kisebbségi*, 47–84.

⁷⁷ Ezt az államok vonakodásán túl a szubjektív elemek – a közösségi tudat, az összetartozás kinyilvánításának módjai, egymás felismerésének és megértésének szimbolikus jelei – jelenléte is akadályozza. BÍRÓ Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*, 2003, 183. https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi68sPi5rDRAhWFfxoKHXB8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Ftamop425%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_viszony%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_vi_szony.pdf&usg=AFQjCNEtGYnjdKIKmfMqt3hJu3v-pzTJPw

⁷⁸ Az 1660-as svéd-lengyel szerződésben Svédország a megszerzett Livóniában (a mai Lett- és Ésországek egy része) vállalta a katolikus vallás szabad gyakorlásának biztosítását.

⁷⁹ Az 1774. július 21-én megkötött békeszerződés értelmében a török birodalom ortodox kisebbségei jogot nyertek arra, hogy orosz zászló alatt kereskedelmi hajózást folytassanak, Oroszország arra, hogy Isztambulban ortodox templomot építsen – erre soha nem került sor – valamint, a szerződés szövegéből jogosítva érezte magát arra is, hogy az ortodox alattvalók érdekében interveniáljon a szultánnál. Ezt a jogosultságot politikai érdekei miatt főleg Havasalföld és Moldova vonatkozásában használta ki. Törökország 1914. szeptember 9-én

Az első nemzeti kisebbséget védő rendelkezés a napóleoni háborúkat lezáró bécsi békében jelent meg, amely kötelezte a Lengyelországot felosztó három hatalmat a hozzájuk került lengyel lakosság védelmére. 1830-ban a függetlenné vált Görögországot, 1856-ban a dunai fejedelemségeket⁸⁰ kötelezték minden lakosuk vallásra való tekintet nélküli egyenlő elbánásban részesítésére; ezekben az országokban a vallási kisebbségek egyben nemzeti kisebbségek is voltak. A Török Birodalom visszaszorulását és a balkáni államok függetlenedését szabályozó 1878-as berlini szerződés és az 1913-as bukaresti béke is tartalmaztak kisebbségvédelmi előírásokat. Sőt, az 1878-as dokumentum Kelet-Ruméliában területi autonómiát is létesített, amely az 1885-ös Bulgáriához csatolásig állt fenn. Az első világháború előtt összességében mégis kevés és egységes rendszerbe össze nem álló kifejezetten nemzeti kisebbségeket védő megállapodás született, a védelem fókuszában a személyek jogai és nem a terület lakossága állt, viszont a Balkán-félszigeten összekapcsolódott az újonnan függetlenné vált államok nemzetközi elismerése (vagyis legitimitása) a kisebbségvédelem garantálásával.⁸¹

Az I. világháború idején Wilson amerikai elnök hirdette meg a népek önrendelkezési jogát, amely a Közép-Európát teljesen átrajzoló békerendszer egyik hivatkozási alapja lett. Az elv első alkalmazása az újonnan keletkeztetett kisebbségek nagy száma miatt diszharmonikusnak nevezhető.⁸² E felismerés, illetve az asszimiláció kisebbségek számára elviselhetőbbé tétele érdekében szorgalmazták a brit és a francia delegációk a békekonferencián a kisebbségvédelmi szerződések aláírását.⁸³ A rendszer valódi célja mégis az asszimiláció volt: a Népszövetség a kisebbségek védelemhez való jogát elismerő 1922-es határozatában hangsúlyozta a lojális állampolgári együttműködés kötelezettségét, 1926-ban pedig a kisebbségügyi megbízott, Afrânio de Melo-Franco jelentette ki, hogy a kisebbségvédelmi rendszer kialakítóinak nyilvánvalóan nem lehetett célja, hogy az állampolgárok egy csoportját

egyoldalúan felmondta az említett kapitulációs szerződéseket, majd azokat a lausanne-i békeszerződés (1923) végleg hatályon kívül helyezte.

⁸⁰ Havasalföld és Moldova

⁸¹ Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert az érintett államok „reconquistaként” tekintettek a függetlenség elérésére, amely nemcsak a muzulmán hatalom kiszorításával, de súlyos etnikai tisztogatásokkal is együtt járt. Konsztantyin NYIKIFOROV: Az etnikai tisztogatás mint az új államok létrehozásának mechanizmusa a volt Jugoszlávia területén az 1990-es években, in: Juhász József–Krausz Tamás (szerk.): *Az új nemzetállamok és az etnikai tisztogatások Kelet-Európában 1989 után*, L'Harmattan Kiadó–ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2009, 110.

⁸² Bibó: A nemzetközi, 995.

⁸³ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003, 77.

véglegesen az általános állami struktúrán kívül tartásuk, ellenkezőleg, olyan védelmet céloztak, amely a nemzeti egység megteremtéséhez szükséges feltételeket biztosította.⁸⁴

Ez okozta azt is, hogy területi jellegű megoldásokat csak kivételes esetben alkalmaztak, gyakorlatba ültetni pedig még kevesebbszer sikerült: a Népszövetség közreműködésével Ålandon és egy *fait accompli* elismeréseként a Litvánia által 1923-ban megszállt Memel-vidéken. Csehszlovákia viszont hiába vállalt kötelezettséget a kárpátaljai autonómia megteremtésére 1919-ben, arra csak 1938 végén került sor, habár a tartományban a csehszlovák mellett a ruszin is hivatalos nyelvnek számított már előtte is. Románián szintén nem kérték számon az 1919-es kisebbségvédelmi szerződésben vállalt székely és szász oktatási és kulturális autonómia megteremtésének elmaradását. Összességében elmondható, hogy a kisebbségvédelmi előírások ekkor már rendszert alkottak, néha a területi jellegű megoldást is előírták, de területileg és alanyaikban is korlátozottak voltak, továbbá hiányzott a végrehajtást biztosító mechanizmus.⁸⁵

A II. világháborút követő békerendszer nem tett említést nemzetiségi jogokról, hivatkozási alap erre a más államok belügyeibe való beavatkozás lehetővé tételének elkerülése volt. A háborút követően több nemzetközi dokumentum is foglalkozott a népek jogaival, de a népeken ebben az értelemben általában az államokat értette a nemzetközi közösség. Az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megfogalmazásakor a kisebbségi jogok megjelenítését azzal utasították el, hogy azok tételezése az integrációt (vagyis az asszimilációt) akadályozná, erősítené az etnikai tudatot és az elkülönülést, gyengítené a területi állammal való együttműködési hajlandóságot és akár elszakadási törekvésekhez is vezethetne.⁸⁶ A későbbi nemzetközi egyezmények is zömmel a diszkrimináció-mentességre koncentráltak, egyesek generális, mások meghatározott területek vonatkozásában.⁸⁷

A kisebbségek közösségként említése a Politikai és Polgári, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok 1966-os Nemzetközi Egységokmányai közös 27. cikkének kidolgozása során felmerült, de az államok többségének ellenkezése miatt végül a

⁸⁴ Gnanapala WELHENGAMA: *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession*, Ashgate, Aldershot-Burlington-Singapore-Sydney 2000, 8–10.

⁸⁵ Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 142–144.

⁸⁶ Welhengama: *Minorities'*, 16–17.

⁸⁷ A releváns egyezmények közé sorolható többek között az ENSZ Alapokmány, az Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozata, Politikai és Polgári, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egységokmányai, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, illetve az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, illetve az Amerikai Államok Szervezete, az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vonatkozó dokumentumai.

kisebbségekhez tartozó személyek formula került a szövegbe.⁸⁸ E rendelkezések jelentősége, pusztán létükön túl, abban haladta meg a Népszövetség idején kialakított kereteket, hogy nemcsak meghatározott országok meghatározott kisebbségei vonatkozásában váltak alkalmazandóvá, hanem a diszkriminációmentesség a nemzetközi jog általános jellegű szabályaként jelent meg.⁸⁹ Ma sincsen azonban átfogó, multilaterális kisebbségvédelmi rendszer, illetve nem létezik a kisebbségi jogok biztosítását lehetővé tevő garanciarendszer.⁹⁰ Ráadásul az 1990-es évek első felében tapasztalható – az államon belüli konfliktusok számának emelkedése miatt kialakult – figyelmet az ENSZ, az EBESZ és az ET részéről is felváltotta később az a hozzáállás, hogy kevésbé próbálnak megoldásokat előmozdítani, sokkal inkább váltak jellemzővé az ellentmondó javaslatok, valamint a problémák szőnyeg alá söprése.⁹¹

Érdemes röviden bemutatni az őslakos népekkel kapcsolatos dokumentumok fejlődését, mert hasonló kérdések – önrendelkezéshez, autonómiához, szülőföldhöz való jog – merülnek fel a nemzetiségek esetében is, a nemzetközi jog azonban eltérő megközelítést tartalmaz. Az őslakos népek jogállása az 1980-as években került napirendre, a hagyományos lakhelyük feletti jogaik visszaállítása, természeti erőforrásaik és kultúrájuk védelme, illetve részvételi jogaik kapcsán.⁹² A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1989-es, az *Őshonos és törzsi népekről* szóló 169. sz. egyezménye felhívta az érintett államokat, hogy a részvételi jogok biztosítása mellett tegyék lehetővé az őshonos intézmények működését /8. § (2)/, valamint szükség esetén garantálják ezek működésének anyagi feltételeit /6. § (1) c)/. Az őslakos népek önrendelkezésen keresztüli autonómiához való jogát az ENSZ szakértői 1991-ben ismerték el, kimondva, hogy önálló nemzeteket alkotnak, az autonómia és az önrendelkezés joga pedig az egyenlőség, az emberi méltóság és a szabadság biztosításának előfeltétele esetükben.⁹³

Az ENSZ Közgyűlése 2007 szeptemberében fogadta el az *Őshonos népek jogairól* szóló 61/295. sz. nyilatkozatát, amelynek preambuluma, hangsúlyozva az őshonos népek által elszenvedett történelmi igazságtalanságokat – nevesítve a gyarmatosítást, a földjeiktől, területeiktől és erőforrásaiktól megfosztást – sürgette ezek helyretételét, hagyományos

⁸⁸ Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 204.

⁸⁹ Welhengama: *Minorities*, 20.

⁹⁰ Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 183–185.

⁹¹ Will KYMLICKA: Rights to Culture, Autonomy and Participation: The Evolving Basis of International Norms of Minority Rights, in: J. McGarry–Michael Keating (eds.): *Nations, Minorities and European Integration*, Routledge, London, 2006, 35–63.

⁹² Welhengama: *Minorities*, 136. 1985-ben a norvégiai, svéd- és finnországi számik, 1987-ben a nicaraguai őslakos népek sürgették jogaik tiszteletben tartását.

⁹³ Welhengama: *Minorities*, 141–142.

élőhelyükhöz való joguk garantálását.⁹⁴ A nyilatkozat egyértelműsítette, hogy a biztosított jogoknak az *egyének* mellett a *közösség* is kedvezményezettje (1-2. §§). A 3. § garantálta számukra a politikai státusz meghatározásához, valamint gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésük szabadságához fűződő önrendelkezési jogot, amelynek a 46. § az ENSZ Alapokmány tiszteletben tartását rendelte korlátul, vagyis az nem sértheti az államok szuverenitását és területi integritását; a 4. § pedig a belső és helyi ügyeikhez szükséges autonómiához vagy önkormányzatisághoz, valamint az azok működtetésének pénzügyi fedezetéhez való jogot irányozta elő. A 28. § értelmében az őshonos népek jogosultak a tradicionális területeik visszaszerzésére. Területükön tiltott a katonai tevékenység, a tilalom alól a megfelelő közérdek, illetve az érintett őshonos nép szabadon kifejezett erre vonatkozó kérelme képezhet kivételt /30. § (1)/.⁹⁵ Fontos egyértelműsíteni, hogy a 2007-es nyilatkozattal sem vált nemzetközi jogszabállyá az őslakos népek autonómiához való joga – az ENSZ Közgyűlés nem alkot nemzetközi jogot – viszont a nemzetközi közvélemény mégis olyan jogot volt hajlandó elismerni, amelyre a nemzetiségek vonatkozásában azóta sem került sor.⁹⁶

Az autonómia kapcsán voltak elképzelések 1990 körül a nemzetiségek vonatkozásában is, de azokat nem sikerült egyezménybe foglalni. Asbjørn Eide, az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportjának akkori elnöke szerint 1989-ben szükségesnek látszott a többség-kisebbség együttélés vonatkozásában bizonyos standardok kialakítása, ami egyik eszközének a kisebbségek közügyekben való hatékony részvételét elősegítő területi decentralizáció tűnt. A decentralizációt nem az *ethnos*-ra, hanem a *demos*-ra kívánta fókuszálni, vagyis az adott terület valamennyi lakosának részvételével megvalósuló döntéshozatalra.⁹⁷ Amikor viszont

⁹⁴ A dokumentum azonban az érintett államok megosztottsága miatt nem tartalmazott őslakos-definíciót. Tóth: *A kisebbségi*, 18.

⁹⁵ A haderő állomásoztatása vagy hadgyakorlatok nemcsak a térség ökoszisztémáját befolyásolhatja, de alkalmas lehet erődemonstrálásra és a helyi lakosság megfélemlítésére is, abban az esetben, ha arra például kisebbség vagy őshonos népek által lakott területen, valamilyen nemzetbiztonsági kockázat elhárítását célzó keretben kerül sor. 1998-ban például Székelyföldön zajlott a román hadsereg Havasi Gyopár (Floare de colț) elnevezésű „lélektani” gyakorlata, amely az elképzelt szituáció szerint a hadsereg műveleti tevékenységével szemben ellenálló – úttorlaszokat emelő – helyi lakosság együttműködésre történő rávételét célozta. 2005 őszén a Brassó megyei Nagysink katonai gyakorlóterepén a DEMEX 2005 elnevezésű gyakorlat során a hadsereg az etnikumközi feszültségeket követő rendhelyreállítást modellezte. A forgatókönyv szerint a többnemzetiségű föderális Carpatia állam szétesése után Sibiria állam megtámadja Dobrun államot, az ott élő „szibra” kisebbség védelmére hivatkozva, valójában azonban a határmenti, szibra kisebbség által többségben lakott Silva régió elcsatolása érdekében.

⁹⁶ Ennek oka egyes vélemények szerint abban rejlik, hogy az őshonos népek törekvéseit az államok kevésbé tartják veszélyesnek, mint a nemzetiségekéit. KÖRTVÉLYESI Zsolt: *Az őslakos népek jogai, Pro Minoritate*, 2009/ősz, 13.

⁹⁷

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session5/statements/ItemII/2.%20MinorityforumGenevrepresentationAsbjornEide.pdf> Kiemelte, hogy az ENSZ és az európai kisebbségvédelem között jelentős különbségek vannak, így amíg az ENSZ a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek

1991-ben Liechtenstein az ENSZ-ben felvetette a regionális autonómia lehetőségének biztosítását a kisebbségi kérdések megoldására, rengeteg ázsiai és afrikai állam tiltakozott, arra hivatkozással, hogy az a területi épségük és szuverenitásuk rovására terjesztené ki az 1945 utáni értelemben vett önrendelkezési jogot.⁹⁸ Ezért sem meglepő, hogy amikor 1992-ben az ENSZ-ben megszületett *Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* szóló nyilatkozat, abban nem került sor a kisebbségi jogok kollektív voltának elismerésére.⁹⁹ A nyilatkozat 4. § (2) értelmezhető akár a személyi vagy kulturális autonómia létesítésére vonatkozó ajánlásként, mivel sürgette az államokat, hogy teremtsenek megfelelő körülményeket a kisebbségekhez tartozók számára kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik kifejezésére és fejlesztésére, kivéve, ha ez a nemzeti vagy a nemzetközi jog megsértését eredményezné.¹⁰⁰ Van, aki ennek kapcsán arra helyezi a hangsúlyt, hogy a szövegezés miatt az állam szabadon dönthet arról, hogy biztosít-e területi autonómiát a kisebbségeinek.¹⁰¹

Érdemes megemlíteni, hogy az ENSZ egy 1993-as jelentése¹⁰² felhívta a figyelmet arra, hogy még alapvető alkotmányos, társadalmi változások esetén sem célszerű a korábban létező kisebbségvédelmi rendszert – például az autonómiát – felszámolni, akkor sem, ha az nem egyeztethető össze az új államigazgatási rendszerrel, hanem átmeneti periódust kell biztosítani annak fenntartásával, ami alatt a közösség alkalmazkodhat az új viszonyokhoz identitása és szerzett jogai sérelme nélkül.¹⁰³ Az ENSZ Kisebbségügyi Fóruma 2009-es ülészakán is felmerült a területi autonómia kérdése, amelynek kapcsán Gay McDougall akkori független kisebbségügyi szakértő azt hangsúlyozta, hogy az önkormányzati formák alkalmazása a nyelvvédelem mellett segítheti a kisebbségek hatékonyabb, valamint igazságosabb részvételét a regionális törvényhozásokban és a végrehajtásban. A működőképesség érdekében – elkerülendő az állam töredezettségét – a minél alaposabb szabálykidolgozást, illetve a kisebbségen belüli kisebbségek jogainak védelmét sürgette.¹⁰⁴

védelméről beszél, addig az európai intézmények nemzetiségekről, továbbá a kisebbségeket régi és új kategóriákra osztják „legitim alap nélkül”.

⁹⁸ Welhengama: *Minorities*, 24–25.

⁹⁹ Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 207–208.

¹⁰⁰ Welhengama: *Minorities*, 133–134.

¹⁰¹ Tóth: *A kisebbségi*, 69.

¹⁰² E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, 1993, 22. pont <http://www.refworld.org/docid/3b00efc528.html> (2015. 12. 03.)

¹⁰³ Ennek fontosságára Párdány (1944) is rámutatott, hangsúlyozva, hogy az autonómiájától megfosztott nemzetiség az állam ellenségévé válhat. Párdány: *Államgyűség*, 388–389.

¹⁰⁴ Tóth: *A kisebbségi*, 70–71.

Hasonlóan tartózkodó tendenciák jellemzik az európai jogfejlődést is. Az ET *Emberi Jogokról és Alapvető Szabadságokról* szóló 1950-es egyezményének 14. cikke is csak a diszkrimináció tilalmát írta elő, az 1975-ös helsinki zárónyilatkozatban pedig mindössze említésre kerültek a kisebbségi jogok. Érdeemes megemlíteni az 1980-as ET égisze alatt kötött, *A területi közösségek és hatóságok közötti határmenti együttműködésről* szóló *Keretegyezményt*, amely az államok diszkrecionális jogának ismerte el, hogy mit tekintenek területi közösségnek és ruháznak fel regionális funkcióval. Az 1990-es évek első felében több fontos európai egyezmény és dokumentum is született, így az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1990-es koppenhágai tanácskozása rögzített bizonyos kisebbségi jogokat, valamint a kisebbségek bevonását lehetővé tevő eszköznek nevezte a történelmi és földrajzi körülményeknek és az állam vonatkozó politikájának megfelelően kialakított területi autonómiát (35. §).¹⁰⁵ 1991-ben az EBEÉ nemzetiségi szakértői javasolták a decentralizáció során helyi vagy autonóm intézmények megteremtését, illetve ahol területi alapon az nem lehetséges, ott az öngazgatás lehetővé tételét a kisebbségek számára, valamint a helyi önkormányzatiság bevezetését.¹⁰⁶

A figyelem a kérdés iránt ekkor kiemelt volt: 1992-ben létrejött az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ, az EBEÉ jogutódja) Kisebbségügyi főbiztosi pozíciója, 1993-ban az ET Parlamenti Közgyűlése (PKG) elfogadta az 1201. sz. ajánlását, 1995-ben megszületett az ET Kisebbségvédelmi keretegyezménye, 1998-ban pedig hatályba lépett a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája. Ez utóbbi, bár nem a kisebbségeket, hanem azok nyelvét védi, mégis kiemelt fontosságú, mert a nyelvvédelmet a területhez kapcsolta.¹⁰⁷ Az 5. § szakasza azonban erre is tekintettel hangsúlyozta, hogy a charta szövege semmiféleképp nem értelmezhető felhatalmazásnak az államok szuverenitásának vagy területi épségének veszélyeztetésére. A keretegyezmény 15. § szakasza a részes államokat kötelezte arra, hogy megteremtsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben –

¹⁰⁵ A későbbiekben ez fontos hivatkozási alappá vált az autonómiatörekvések kapcsán. Az autonómia lehetőségként és nem jogként jelent meg a szövegben. Danilo TÜRK: Good Governance: Notions and Forms, in. John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007, 38. <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>

A részes államok emellett többek között kötelezték magukat a területükön élők békés együttélésének előmozdítására (36.), a kisebbségi kérdések jogállamiságnak és független igazságszolgáltatás elveinek megfelelő kezelésére (30.), az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartására (32.6.), valamint elismerték a kisebbségi jogok tiszteletben tartását államaikban a béke, igazságosság, stabilitás és demokrácia alapvető feltételeként (30.).

¹⁰⁶ Welhengama: *Minorities*, 102., 192–193.

¹⁰⁷ Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 218–219.

különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek, de a 21. § a fenti mintához hasonlóan tiltotta a szuverenitás vagy a területi épség sérelmét eredményező alkalmazást.

Az ET tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság (VB) 1996-ban véleményezte az 1201-es ajánlás 11. szakaszát.¹⁰⁸ Ebben felhívta a figyelmet, hogy az ajánlás előkészítése során az állam területi integritásának megőrzését tartották a legfőbb célnak, a javasolt autonómia csak az adott jogszabályi kereteken belül létrehozható, nem biztosít önrendelkezési jogot a kisebbségeknek és nem keletkeztet kötelezettséget az állam számára a decentralizációra vagy az autonómia biztosítására (2. b. pont). A VB Magyarország és három szomszédja példáján mutatta be az autonómiához kapcsolódó félelmet, miszerint az elszakadáshoz vezethet (2. c.). Hangsúlyozták, hogy mivel az 1201. sz. ajánlás a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kifejezést használja, az autonómiához való esetleges jog pedig csak közösségben értelmezhető, így az államokra ebben a tekintetben semmiféle kötelezettség nem hárul az ajánlásból (3. a.).¹⁰⁹

Az ET Kisebbségvédelmi keretegyezményhez rendelt tanácsadó bizottsága 2008-ban fogadott el egy, a keretegyezményhez kapcsolódó kommentárt, amely a kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi és gazdasági életben, illetve a közügyekben való hatékony részvételének kérdését járta körül.¹¹⁰ Eszerint a részvétel mértéke nemcsak az adott ország demokratikusságának és pluralizmusának fokmérője (8. pont), hanem az egyezményben biztosított más jogok élvezésének feltétele is (13.). A kommentár jelentős részben a részvételt elősegítő intézkedéseket taglalta, de foglalkozott az autonómia kérdésével is, rögzítve, hogy az állam alatti szinteken létrejövő kormányzati formák fontos szerepet játszhatnak a kisebbségek döntéshozatalba bevonásában, főleg olyan területeken, ahol kompaktan élnek (129.), de azt is, hogy a keretegyezmény nem garantálja az autonómiához való jogot (133.). Az autonómia működőképességének érdekében hangsúlyozta a pontos hatáskörelosztás és a garantált finanszírozás fontosságát (130., 136., 138.).

¹⁰⁸ „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.” A vélemény elérhető [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN\(1996\)004rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN(1996)004rev-e)

¹⁰⁹ A VB a 11. pont tartalmának helyes értelmezésének vonatkozásában a magyar-szlovák alapszerződéshez fűzött szlovák kormányzati deklarációt hozta fel példaként, amelyben hangsúlyozta a szlovák fél, hogy a 11. § tartalmát nem lehet a kollektív jogok elismerésének vagy etnikai alapon létrehozandó autonóm struktúrák megteremtésének indokolásaként értelmezni.

¹¹⁰ A jelentés volt a bizottság által elkészített második ilyen jellegű dokumentum. Elérhető https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf

A dolgozat témájához közel állnak az ET PKGY egyes regionalizációt, autonóm régiók létrehozását szorgalmazó ajánlásai. A 2003-ban elfogadott, az európai autonóm régiók konfliktusrendezésben játszott pozitív szerepéről szóló 1334. sz. ajánlás (Gross-jelentés)¹¹¹ kiindulópontja az államok és az önazonosságuk megőrzésére törekvő nemzetiségek közötti konfliktus megoldásának szándéka. Konfliktus esetén a hatalommegosztást alkalmasnak nevezte az államegység és a kulturális sokszínűség egyidejű fenntartására (6. és 10. pontok). A dokumentum hangsúlyozta, hogy habár az autonómiára sokan az elszakadás első lépéseként tekintenek, ezt azonban nehéz példával igazolni (9.). Az államoknak különösen abban az esetben javasolta a területi autonómia alkalmazását, ha nagyszámú és meghatározott területhez régóta kötődő csoport kíván szélesebb körű jogokat szerezni, viszont annak egyértelművé tételével számukra, hogy a jogok nem csak őket illetik, hanem a terület valamennyi lakosát (16.). Kiemelte azt is, hogy a sikertelen autonómiák esetében a kudarc oka nem az intézményben, hanem az alkalmazás körülményeiben keresendő (15.), az államterület oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával, regionalizmussal és a föderalizmussal (12.), az autonómia nem jelenti egyúttal a külső önrendelkezéshez való jog biztosítását (18.), illetve hogy speciális védőintézkedések szükségesek a helyi kisebbségbe kerülők számára (21.).

A dokumentum a 22. pontban kilenc alapelvet határozott meg, amelyeket részben én is vizsgálni fogok a dolgozat későbbi részeiben:

- az autonómia az érintett felek – az állam, az adott területen többséget alkotó kisebbség, illetve a terület kisebbségeinek vezetői – közötti egyeztetés eredményeképp alakul ki,
- a központi és a regionális hatóságoknak el kell ismerniük, hogy az autonóm státusz dinamikus folyamat, ezért folyamatos egyeztetés tárgya,
- az autonómiára vonatkozó szabályokat célszerű az alkotmányba foglalni, a későbbi vitákat megelőzendő pedig a hatásköröket világosan elkülöníteni,
- megfelelő képviselő és hatékony részvétel a központi döntésekben és a közügyek intézésében,
- tényleges jogalkotói és végrehajtó hatáskörök az autonómia demokratikusan választott intézményei számára,
- megfelelő források vagy juttatások az átruházott hatáskör gyakorlásához,
- a központi és az autonóm területi intézményei közötti szabályozott vitarendezési csatorna,

¹¹¹ A jelentés szövege elérhető <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en>

- a nemzetközi közösség közbeavatkozása az állam-autonómia viszonyrendszerben keletkezett súlyos zavar tárgyalásos rendezése érdekében,
- a kisebbségek védelme az autonóm intézményekkel szemben¹¹²

A dokumentum jelentőségét növeli, hogy – *soft law*ként, de – definiálta a területi autonómiát: „[a] területi autonómia kifejezést olyan intézkedésre alkalmazzák, melyet általában egy szuverén államban fogadnak el, ami által egy meghatározott régió lakosainak olyan kibővített hatásköröket adnak, ami igazodik sajátos földrajzi helyzetükhöz és védi, valamint elősegíti kulturális és vallási hagyományait.” (11. pont)

A 2007-ben elfogadott, *Európa regionalizációjáról* szóló 1811. sz. ajánlás (de Puig-jelentés)¹¹³ a régiót ideális kormányzási szintnek (2. pont), az állampolgárhoz közel álló hatékony politikai, adminisztratív és pénzügyi eszköznek nevezte (4.). Hangsúlyozta, hogy Európában számos erős kulturális, politikai és történelmi identitással rendelkező közösség él, amelyek nem hozták létre önálló államukat (6.), illetve, hogy a kontinensről az etnikai konfliktusok nem tűntek el, azok békés és tartós rendezése csak mindkét fél – a nemzetiség és az állam – egyetértésével lehetséges (14.). A 21. pont egyértelműsítette, hogy „a kisebbségek jogainak érvényesítése összeegyeztethető az államok tevékenységével, amelynek kötelessége elismerni a nemzetiségeket és fenntartani a nemzetiségek kulturális, nyelvi, vallási és politikai jogait.” Az ajánlás felhívta a Miniszterek Bizottságát, hogy „szorgalmazza az emberi jogok szigorú betartását, különös tekintettel a kisebbségek jogaira, hiszen ezen közösségek olyan megoldási modellt láthatnak a regionalizmusban, amely biztosítja számukra a teljes és tényleges egyenlőséget (...) összhangban az Európa Tanács elveivel” (29. 2. pont).

Az európai kisebbségvédelem jó példáiról és a közös standardok alkalmazása kapcsán tapasztalható hiányosságokról szóló, 2010-es 1713. sz. ajánlás¹¹⁴ a megfelelő kisebbségvédelmet a társadalom politikai és kulturális sokszínűségének elfogadása révén nevezte elérhetőnek (9. pont). Problémának írta le, hogy a kisebbségvédelem törvényi szintje, illetve a gyakorlatba ültetés sok esetben a politikai helyzettől függ (12.1), és felhívta az államokat, hogy segítsék elő a kisebbségek közéletben való részvételét (23.5.), illetve tartózkodjanak az olyan jogalkotástól, amely csökkenti a kisebbségi jogok elért szintjét vagy

¹¹² Az ET-PKGY által a *Nemzeti szuverenitás és államiság a jelenlegi nemzetközi jogban: a tisztázás szükségessége* címmel, 2012-ben elfogadott 1832. sz. határozat (Schuster-jelentés) is figyelmeztette a tagállamokat a Gross-jelentés alapelveire, hangsúlyozva, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné a nemzetiségek jogát az önrendelkezéshez, az sem biztosítana jogot az elszakadásra számukra. 8.1., illetve 7. pontok. A határozat elérhető <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18024&lang=en>

¹¹³ A jelentés elérhető <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17582&lang=en>

¹¹⁴ A szöveg elérhető <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17824&lang=en>

arra kényszeríti az állami vagy az alsóbb szintű hatóságokat, hogy korlátozzák a kisebbségi jogokat (23.6). A 2014-ben az ET PKGY által elfogadott, *Az európai nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól* szóló 1985. sz. – Kalmár- – jelentés¹¹⁵ a kisebbségvédelmet a konfliktus-megelőzés eszközének nevezte (6. pont) és hangsúlyozta a kisebbségek bevonásának fontosságát (10.2.2.), valamint a tagállamok figyelmébe ajánlotta a legjobb kisebbségvédelmi megoldásokat, nevesítve Dél-Tirolt és Ålandot (10.2.4.).

Az ET egyik szerve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 1985-ben elfogadott *Helyi önkormányzatok európai chartája* azt hangsúlyozta, hogy a lakosok érdekeit kiválóan tudják előmozdítani a választott helyi testületek /3. § (1)/, az autonómiatörekvések és a decentralizáció kapcsán a későbbiekben fontos hivatkozási alappá vált 4. § (3) pedig az állampolgárokhoz legközelebb eső hatóságot preferálta az ügyintézésben.¹¹⁶ Ugyanennek a testületnek a 361. sz., 2013-ban elfogadott *Különleges státuszú régiók és területek* című határozata, illetve a 346. sz. ajánlása elismerte, hogy az egyes európai államokban létesített különleges státuszú régiók stabilitást és fellendülést hoztak az adott régióknak és az államoknak, továbbá megállapították, hogy a különleges státusz megteremtése hatékonyan tudja az elszakadási törekvéseket semlegesíteni (3. pont, illetve 2. c. pont).¹¹⁷ Az ajánlás 6. pontja a kisebbségeknek biztosított speciális státust a belső önrendelkezés legmegfelelőbb formájának nevezte, amelynek során egyensúlyra kell törekedni a helyi közösség jogainak meghatározása és az állam egészének társadalmi és gazdasági szükségletei tekintetében, a regionális intézmények közötti szolidaritás elve mentén. A területi rendezések egyértelmű politikai és közigazgatási autonómiát keletkeztetnek, míg a jogalkotási jogok kérdése az adott állam alkotmányos berendezkedésének függvénye (9. pont). A különleges státusz biztosítása a legtöbbször földrajzi vagy nemzetiségi elkülönültségre, illetve e kettő együtthatasára vezethető vissza (14. pont), alapja pedig három fő elv figyelembe vétele: szubszidiaritás, területi kohézió és szolidaritás (26.). A szubszidiaritás ebben a vonatkozásban azt jelenti, hogy a döntések az állampolgárokhoz lehető legközelebb születnek meg, a területi kohézió azt, hogy a földrajzi és demográfiai sajátosságokra figyelemmel alakítja ki az állam a polgárok számára egyenlő lehetőségeket biztosító intézményi kereteket, a szolidaritás pedig

¹¹⁵ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20772&lang=en>

¹¹⁶ A tényleges eredmény elérése érdekében a charta 4. § (8) és 5. § rendelkezései sürgették, hogy az alacsonyabb szintű közigazgatási egységek valódi hatásköröket kapjanak.

¹¹⁷ A két dokumentum elérhető <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2107887&Site=COE&direct=true> A határozat egyfajta előzménye a Kongresszus 240 (2008). sz. ajánlása, amely elérhető: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1287511&direct=true>

azt, hogy hatásköreik kifejtése során az autonóm intézmények tartózkodnak a közös állami érdekek megsértésétől, valamint a strukturális egyensúly megbontásától.

Az autonómia kérdése EBESZ kisebbségügyi főbiztosának dokumentumaiban is megjelent, bár az autonómia támogatása nála inkább kivétel, mint szabály.¹¹⁸ A nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló 1999-es lundi ajánlása hangsúlyozta, hogy a részvételt területi és nem-területi megoldások, illetve az önkormányzatiság vagy ezek kombinációja előmozdíthatják, amennyiben azok megfelelő forrásokkal rendelkeznek (14. pont).¹¹⁹ Nem-területi megoldásokat elsősorban szórványban élő kisebbségek számára javasolt, a kultúra és az identitás megőrzését elősegítendő (17.), amely többek között a nevük hagyományos írásmód szerinti használatának jogát, az oktatási tartalmak meghatározásában való részvételt, saját szimbólumaik meghatározásának jogát foglalja magában (18.).¹²⁰ A területi autonómiát különösen akkor ajánlotta a főbiztos, ha annak révén javítható a kisebbséget különösen érintő kérdések feletti hatáskörök ellátása (19.). Elsősorban az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat, környezetvédelem, településrendezés, természeti erőforrások, fejlesztés, lakhatás, egészségügy és egyéb szociális kérdések jelentik azt a kört, amely tipikusan különleges történelmi és földrajzi körülmények alapján létrejövő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatás hatáskörébe szoktak tartozni, míg az adózás, igazságszolgáltatás, turizmus és közlekedés általában osztott hatáskört képeznek (20.). A főbiztos sokszínű társadalmak integrálásáról szóló 2009-es ljubljanai ajánlása szintén foglalkozott az autonómia kérdéskörével, így a kisebbségek közügyekben (39. pont), kulturális és vallási életben (41.) való részvételét az ajánlásokhoz fűzött magyarázó jegyzet az autonómia, területi vagy nem-területi önkormányzás (self-governance) által is előmozdíthatónak nevezte.¹²¹

Habár az EU igyekszik távol tartani magát a nemzetiségi kérdéstől, egyes szakpolitikákban megjelennek a kisebbségek számára kedvező lehetőségek, amelyek összességében még nem nevezhetők védelmi keretnek.¹²² Figyelemre méltó a dolgozatban vizsgált kisebbségi közösségek terén az a megközelítés, amelyet például az Alapjogi Ügynökség (FRA) alkalmazott a migránsok, kisebbségek és foglalkoztatás témakörben született 2011-es

¹¹⁸ Francesco PALERMO: When the Lund Recommendations Are Ignored: Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy, *International Journal on Minority and Group Rights* 16 (2009), 658–659.

¹¹⁹ Az ajánlás elérhető <http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>

¹²⁰ Az ajánlás magyarázó jegyzete hangsúlyozza, hogy a felsorolás nem taxatív, a körülményektől függ, hogy konkrétan milyen hatáskörök jöhetnek szóba és azok hogyan oszlanak meg az intézmények és a központi hatóságok között.

¹²¹ Az ajánlások elérhetőek <http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>

¹²² A kérdés kapcsán ld. MANZINGER Krisztián: A nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, in. *Külügyi Szemle* 2016/4., 3–13., MANZINGER Krisztián–VINCZE Loránt: Minority SafePack – Esély az EU-s kisebbségvédelemre?, *Pro Minoritate* 2017/2., 3–21.

dokumentumában. Ott azt írta, hogy „a nagy kisebbségi közösségek sok esetben többséget alkotnak azokon a területeken, ahol élnek, így kevésbé különböznek a társadalmi, politikai és gazdasági lehetőségeik tekintetében a többségi lakosságtól, így távol állnak attól, hogy sérülékeny csoportnak minősüljenek”.¹²³ Úgy vélem, hogy ez a megközelítés alapvetően hibás, hiszen nem egy EU-tagállamban is direkt úgy alakították ki a közigazgatási egységek határait, hogy a kisebbségi tömböket feldarabolják és a többségi lakosság által többségben lakott egységekbe tagolják. Ez pedig egyértelműen hátrányosabb helyzetet eredményez számukra például a nyelvhasználati jogok csorbulása vagy a közösség belső kohéziójának megbontása miatt, illetve hátrányos helyzetbe sodorja őket akár infrastrukturális vagy egyéb gazdaságfejlesztési vonatkozásban, ráadásul mivel nem alkotnak többséget az adott közigazgatási egységben, ezért ezekkel a sérelmekkel szemben fellépésük lehetősége is korlátozottabb.

A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) épp erre való tekintettel javasolta 2013-as polgári kezdeményezésében egyrészt a nemzetiségi régiók meghatározását, másrészt pedig azok figyelembe vételét az EU fejlesztéspolitikájában. A polgári kezdeményezést az Európai Bizottság hatáskörén kívülállónak minősítette és elutasította. Az SZNT a döntést megtámadta, viszont a luxembourgi Törvényszék a szlovákiai Debrőd község és a romániai Kovászna megye perbe avatkozási kérését arra hivatkozással utasította el, hogy nem tudták a beavatkozáshoz fűződő jogos érdeküket bizonyítani, habár az általuk benyújtott kérelem épp a jelenlegi EU-s fejlesztéspolitika nemzetiségeklakta térségeket sújtó visszasságait kívánta bemutatni.¹²⁴ A kérdés EU-s napirendre vételével az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) is megpróbálkozott, az általuk benyújtott polgári kezdeményezést – amelynek egyik pontja az EU gazdasági, szociális és területi kohéziójának erősítése érdekében a strukturális alapok feladatainak, célkitűzéseinek és intézményi struktúrájának olyan rendeleti szabályozására irányul, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét, illetve a finanszírozott tevékenységek révén előmozdítja a kulturális és nyelvi sokszínűséget – a Bizottság első körben 2013-ban elutasította, majd a Törvényszék kezdeményezőik számára kedvező ítéletét követően 2017. március 29-én részben befogadta. Habár találóan jegyzi meg Gordos, hogy az EUMSZ 7. cikkének fényében nehéz megindokolni azt, hogy a kohéziós politikát ne úgy alakítsák, hogy összhangban legyen az etnikai és nemzeti kisebbségek

¹²³ *Migrants, minorities and employment—Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union, Update 2003 – 2008*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2011, 13.

¹²⁴ TÁRNOK Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében—Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért, *Jogesetek Magyarázata* 2016/4., 43.

védelmével, illetve a sokféleség tiszteletben tartásával,¹²⁵ az EU intézményei egyelőre nem hajlandóak ennek elismerésére.

A nemzetközi jog tehát sok *soft law* jellegű ajánlást tartalmaz az autonómia kapcsán – az EU-jog pedig még annyit sem – de ezek tartalmának fejlesztése és végrehajtásának kikényszerítése tekintetében nincs kötelezettség, és nem is lehet nemzetközi fellépést várni. Iránytűként szolgálhatnak, de olyan dokumentumként nem, amely valamely államot is kötelezne az autonómia bármely formájának megteremtésére, kivéve, ha az adott nemzetközi jogforrásban erre vállalt kötelezettséget, mint tette például Olaszország 1946-ban a Gruber–de Gaspari-egyezményben. Az általános szabályozás hiánya ellenére is található kiindulópont az autonómia létrehozásához, például a demokratikus kormányzáshoz való jog révén.¹²⁶

7. A nemzetépítés, kisebbség és állam háromszöge a változó körülmények között

A nemzetállamokon belül élő kisebbségi közösségek számára négy út van a rájuk kényszerített vagy a körülöttük kialakult kisebbségi helyzet felszámolására. Az első az áttelepülés abba az anyaállamba, ha van, ahol a hasonló identitásúak többséget alkotnak. Ezzel megszűnik kisebbségi pozíciójuk, viszont az adott állam multikulturális jellege is gyengül vagy eltűnik. A második lehetőség a többséghez való asszimiláció, amelyet sok esetben leginkább a bevándorló közösségek és nem az őshonos kisebbségek részesítenek előnyben. Ebben az esetben is megszűnik a multikulturalitás, viszont az államot nagy valószínűséggel nem éri akkora demográfiai és gazdasági hátrány, mint ha a kisebbség elköltözött volna. A harmadik opció az izoláció, amelyet leginkább nem szignifikáns lélekszámú vallási csoportok alkalmaznak identitásuk érintetlenségének fenntartása érdekében. Ez a mai világban egyre nehezebben fenntartható állapot, de például ilyen életet élnek az amisok, illetve tudtuk nélkül azok az amazóniai törzsek, amelyek élőhelyét tudatosan nem háborgatják az érintett államok. Az utolsó lehetőség pedig valamilyen önkormányzatra törekvés, amely a kultúra és az etnikai önazonosság megőrzéséhez szükséges kereteket biztosítja, vagyis arra irányul, hogy a nemzetiség tagjai is lehetőséget szerezzenek különálló társadalmi kultúrájuk fenntartása érdekében.¹²⁷ Mindezt természetesen alapvetően befolyásolja az állam magatartása.

¹²⁵ GORDOS Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában, in: *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, Budapest 2014, 89.

¹²⁶ Palermo: When the Lund Recommendations, 661.

¹²⁷ Kymlicka: *Contemporary*, 343–349., 362.

Láttuk a nemzetállam nemzeti partikularitások felszámolására való hagyományos törekvését, illetve hogy ezek a törekvések az elmúlt évtizedekben átalakultak. Ez hatással volt a kisebbségi közösségekre, arra, hogy hogyan reagálnak az egyes állami törekvésekre. Megállapítható, hogy a nemzetépítő államokban élő kisebbségek számára kiemelt szerepe van az egyetemes társadalmi normák követésének, ez határozza meg ugyanis a közösség belső kohézióját. Ha ez gyengül, akkor a közösség az asszimiláció, az eltűnés felé halad.¹²⁸ A nemzetállam átértelmeződésével egyre több helyen vált szükségessé a nyelvpolitika felülvizsgálata. Különösen igaz ez olyan államokban, ahol az adott kisebbségi nyelvet sokan használják és területileg koncentráltan élnek, itt sok esetben akár hivatalos nyelvi státuszt is kapott az adott nyelv.¹²⁹ Ez megteremtheti azt az érzést, hogy képessé váltak az állam egységesítő törekvéseivel szembeni ellenállásra.¹³⁰ A kulturális sokszínűség ilyen újszerű megközelítését Bashir az *asszimiláció-beilleszkedés* fogalompárosásával írta le, amely szerint az állam érdekében immár nem a különbségek felszámolása, hanem annak olyan kezelése, amely a társadalom minél harmonikusabb működését teszi lehetővé.¹³¹ Paál Árpád már 1938-ban abban látta az államegység helyes felfogását, ha az nem az államon belüli különböző népek „egyformásítását”, hanem egy olyan főhatalom megteremtését célozza a jogalkotó, ami lehetővé teszi és biztosítja e népek egyenlően szabad fejlődését.¹³² Keating lehetetlennek és demokráciával ellentétesnek nevezte azt a törekvést, hogy egy demokratikusan felépített politikai vonzástér tagjait arra kényszerítsék, hogy elfogadják egy másik vonzástér döntéseit, amelyben ők soha nem képezhetnek többséget.¹³³ Watts pedig egyenesen a '90-es évekre jellemző általános vélekedésnek nevezte a nemzetállam elavult jellegét.¹³⁴

Taylor a nemzetállamépítés kapcsán a kisebbségi nacionalizmus két fázisát különböztetette meg, ahol az elsőben a domináns szerepre törő kultúrát és nyelvet ismerő kisebbségi elit utasítja el a többségi törekvéseket, a másodikban pedig a közösség is mögéjük áll saját nyelve, kultúrája érdekében. A folyamatban a modernitást tartja kulcsfontosságúnak, amit olyan hullámhoz hasonlít, ami fenyegeti a nép addigi értékrendjét. Azok a népek, amelyek felismerik a modernításban rejlő lehetőséget, képesek azt a javukra fordítani, úgy, hogy a modernitást kulturális önazonosságuk megőrzésével, megújításával veszik át. A nemzetállam

¹²⁸ CSÁKY Pál: *Csend és lélek*, Ab-Art, h.n., 2013, 132.

¹²⁹ Rubio-Marín: *Language*, 52–79.

¹³⁰ Levy: *Language Rights*, 248. Példaként a Franco-rendszer alatti katalánok, illetve a törökországi kurdok helyzetét hozta, arra hivatkozva, hogy a nyelvi jogok nem a nyelv életbentartását, hanem a nyelvet beszélő egyének asszimilációra törekvő állammal szembeni védelmét célozzák. Im. 249.

¹³¹ Bashir: *Accommodating*, 48.

¹³² PAÁL Árpád: *A kisebbségi lét tanulóévei Erdélyben II.*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2008, 278.

¹³³ Keating: *Többnemzetiségű*, 21.

¹³⁴ Watts: *Comparing*, 4.

intézményrendszerének kiépítésével hasonló hatás éri a kisebbségeket: a modernitás ebben a kontextusban a kisebbségi kultúrát veszélyeztető többségi kultúra. A modernitás megjelenésére a kisebbség is reagál, de amennyiben az adott kisebbségben megjelenik a modernizáció saját formája iránti igény és az állam erre nincsen tekintettel, akkor óhatatlanul létrejön a kisebbségi nacionalizmus.¹³⁵ A nemzetállam átértelmeződése ráadásul nehezen elutasítható keretet is ad, hiszen az etnikai alapú törekvések tiltásával az állam saját maga kerülhet olyan helyzetbe, hogy etnikai alapon diszkriminálja a nagyobb döntési jogokat kérő polgárait.

Ebben a kontextusban célszerű a kisebbségi nacionalizmust újraértelmezni. A hagyományosan negatívan kezelt nacionalizmus ugyanis jellegéből adódóan kétarcú jelenség, a körülményektől és a hozzá társuló ideológiáktól függően reakciós vagy haladó is lehet.¹³⁶ A kisebbségek saját hátrányos helyzetük felszámolására és az állam nemzeti jellegének megváltoztatására irányuló nacionalizmusának gyökere ugyanaz, mint a többségi nacionalizmusé. A különbség az, hogy a többségi ragaszkodás – a nemzetállami keretek történelmileg kialakult adottságai mellett, ahogy az egységes gazdasági-kulturális tér megteremtésének szándéka kapcsán utaltunk rá – lefordítható „tisztá” modernizációs nyelvre, a kisebbség viszont mindaddig „premodern” hivatkozásokra kényszerül, amíg a többség által preferált modernizációs diskurzus terepén folyik a vita.¹³⁷ Ez egyáltalán nem csak közép-európai jelenség, például a katalán hagyományokhoz és nyelvhez ragaszkodást spanyol részről sokan maradinak¹³⁸ vagy szeparatizmusnak tekintik,¹³⁹ míg katalán részről a katalánellenességet (katalánofóbiát) a spanyol nemzet kohézióját biztosító tényezőként, részben az amiatti elégedetlenség kompenzációjaként, hogy képtelen volt a katalán beolvasztására.¹⁴⁰ A kisebbségi mozgósítás azonban *etnikai túllicitáláshoz* is vezethet multikulturális társadalmakban, amely egyrészt a szavazótáboruk megtartásában érdekelt mérsékelt politikusokat is etnicizált üzenetek megfogalmazására kényszerítheti, másrészt

¹³⁵ Charles TAYLOR: Nacionalizmus és modernitás, *Magyar Kisebbség* 2002/3, <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=20&cikk=m020321.html>

¹³⁶ Keating: *Többnemzetiségű*, 18.

¹³⁷ Bakk Miklós: Birodalmi kisebbség avagy a modernitás nyelve, *A hét*, 1998/44, <http://bakk.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=2&p=1738>

¹³⁸ May: *Misconceiving*, 138–139.

¹³⁹ Josep BENET: *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 2009, 65.

¹⁴⁰ Francesc FERRER I GIRONÈS: *Catalanofòbia – El pensament anticatalà a través de la història*, LLibres a l'Abast, Barcelona 2000, 381–383.

pedig egyre jobban polarizálhatja a társadalmat.¹⁴¹ Ebben a tekintetben természetesen nem elhanyagolható az állam és a többségi politikusok felelőssége sem.

Ennek meghaladására különbözteti meg Requejo a többnemzetiségű közegben alkalmazott demokratikus liberalizmus két fajtáját, amelyek közül az első a nemzetiségi tekintet nélkül alkalmazott egyenlő jogokra, a második viszont ezeknek a különbségeknek a figyelembe vételével meghatározott jogokra – vagyis nem a többségi közösség ismérveinek univerzalitására, hanem valamennyi közösség önkormányzatiságára – alapul, lehetővé téve az egy kereten belüli párhuzamos nemzetépítéseket.¹⁴² Éppen ezért, ha a kisebbségi törekvések fókuszukba nem az etnikai, hanem a területi kritériumot állítjuk, az csökkenti a lehetőséget premodernitás vádjának felvetésére. Paradox módon viszont így sem jelent kisebb veszélyt az állam számára, hiszen a kisebbség továbbra is az egységes keretet feszegeti. Az ilyen törekvésekre reagálás kapcsán az állam és vezetőinek felelőssége kiemelkedő: ha nacionalista célokat követnek, vagyis a hatalmi, vagyoni és kulturális hegemóniájukban veszélyeztetett osztályok saját pozíciójuk sorsát az országéhoz, és annak veszélyeztetését pedig az ország veszélyeztetéséhez kötik, akkor kijátsszák a nemzetiségi veszedelem veszélyes kártyáját.¹⁴³ Mindezt olyan helyzetben, amikor a saját törekvéseit területi alapon meghatározó kisebbségi közösség és annak vezetői ugyanolyan elven fogalmazzák meg törekvéseiket, mint a többség. Különösen gyakran jelenik meg ez a fajta probléma az olyan újonnan függetlenné váló államokban, ahol több nemzetiség is együtt él.¹⁴⁴

A fentiek alapján épp ezért nem arról célszerű beszélni, hogy a kisebbségi törekvések – amelyeket sokan előszeretettel minősítenek nacionalistának a szó pejoratív értelmében – helyesek vagy helytelenek, hanem arról, hogy mi váltja ki azokat, illetve milyen intézményes rendezési lehetőség révén válhatnak kezelhetővé. A multikulturális, befogadó állampolgárság hívei szerint a demokrácia építésének egyetlen módja a korábbi nemzetépítő politikák olyanokkal helyettesítése vagy kiegészítése, amelyek teret engednek a kulturális tekintetben eltérő, korábban kizárt csoportok kollektív megjelenésének és részvételének, így az őshonos népeknek és a nemzeti kisebbségeknek.¹⁴⁵ Ez ráadásul a demokratikus államokban kulcsfontosságúnak tartott részvételt is képes lehet növelni, nemcsak azért, mert az

¹⁴¹ Salat: *Etnopolitika*, 47.

¹⁴² Requejo: *Federalismo*, 35–40.

¹⁴³ JÁSZI Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*, Gondolat, Budapest, 1986, 100.

¹⁴⁴ Felix SCHULTE: *Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors of Territorial Autonomy Systems*, Ålands fredsinstitut, 2015/1., 22. http://www.peace.ax/images/FINAL_Report_1_2015_FS_online.pdf

¹⁴⁵ Kymlicka–Bashir: *The Politics of Reconciliation*, 11–12. A szerzők a bevonandók között a migránsokat és a szexuális kisebbségeket is megemlítették, vagyis lényegesen tágabbra vonták a kört a jelen dolgozat vizsgálatához képest.

állampolgárok erősebb kötődést éreznek az állam iránt, hanem azért is, mert az emberek legszívesebben saját nyelvükön vesznek részt a – például politikai – vitákban. Az aktivitást feltételező modern demokratikus részvétel pedig az összetartozás-tudatot átérző „nemzeti(bb)” jellegű politikai közösség kialakítását is lehetővé teszi olyan államokban is, amelyek nyelvileg elkülönülő egységekből épülnek fel.¹⁴⁶

8. Van-e különbség Nyugat- és Közép-Európa kisebbségei között?¹⁴⁷

Habár az intézmények részkérdéseit később tekintem át, érdemes ezen a ponton rámutatni egy elterjedt, de véleményem szerint helytelen évrre, miszerint Közép-Európa kisebbségi kérdéseit másképp kell megoldani, mint a nyugat-európaiakat. Van, aki szerint Nyugat-Európa nemzetiségeinek követeléseivel szemben csak akkor lépnek fel az adott államok, ha azok a demokratikus államberendezkedés alapjait érintik, míg az állami fellépéshez Közép-Európában már a Nyugaton megszokott kisebbségi érdek-artikuláció is elegendő.¹⁴⁸ Habár ez az állítás nem teljesen állja meg a helyét, mert ezt a fajta kisebbségi fellépést több nyugat-európai államban is üldözik, Görögország pedig, amelyek nem osztja Közép-Európa fél évszázados kommunista történelmét, sokkal egyértelműbben és agresszívan utasítja el a kisebbségek létét, mint bármely közép-európai állam,¹⁴⁹ a különbségtétel mégis érzékelhető, amit kiválóan mutat a területi alapú hatalommegosztáshoz való hozzáállás eltérősége.

Ahogy említettük, a francia forradalom óta az európai államszervezés alapja a nemzetállam, amely sokáig mindenféle partikularitás kiküszöbölésére törekedett. A 20. század első felének totalitárius államai bukásukat követően azt a meggyőződést erősítették meg az érintett államokban, hogy a túlzott centralizmus könnyen eredményezheti jogfosztó hatalom kiépítését. Ez a felismerés időben egybeesett a polgárjogi mozgalmak megerősödésével, eredménye pedig a regionalizmus elterjedése lett a demokratizálódó országokban. A decentralizációnak a korábban diktatórikus Olasz- és Spanyolországban következménye lett a regionalizmus és az etnikai különbözőség intézményesített összekapcsolása.

¹⁴⁶ Will KYMLICKA: Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held, in: I. Shapiro–C. Hacker-Cordón (eds.): *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, 120–122.

¹⁴⁷ A keleti és nyugati nemzetfejlődés, illetve nacionalizmus kérdéskörének jelentős a magyar nyelvű irodalma, például Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel, Budapest 2004, ROMSICS Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*, Napvilág, Budapest 2004, GYÓRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest 2006.

¹⁴⁸ Tscilevich: *New Democracies*, 158.

¹⁴⁹ Payanote DIMITRAS–Nafsika PAPANIKOLATOS: Reflections on Minority Rights Politics for East Central European Countries, in: Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 191.

Az a regionalizmus, amely a nyugat-európai államfejlődésben 1945 után sok helyen teret nyert, akár etnoregionalizmus formájában, egyelőre elképzelhetetlennek tűnik Közép-Európában. Igény az 1989-es változásokat követően volt rá: például mind a szlovákiai, mind a romániai magyarság kérte az általuk többségben lakott területek összefüggő közigazgatási egységbe szervezését. Az állami válasz azonban épp az ellenkezője lett: egyrészt centralizáció, másrészt a magyar közösségek lakta vidékek nagyobb területi egységek közötti felosztása (Szlovákia), illetve nagyobb statisztikai régiókba olvasztása (Románia). Tették mindezt az autonómiatörekvések megerősödését lehetővé tevő, magyar többségű összefüggő területek kialakításának megakadályozása érdekében. Az elmúlt években elsősorban Romániában az egyre nyilvánvalóbb székelyföldi autonómiatörekvésekkel szemben erős állami fellépés tapasztalható szimbolikus téren, így a jelképek (zászlók), a magyar nyelvű feliratok, vagy *Székelyföld* bármilyen említése ellen. 2016 februárjában például egy marosvásárhelyi bíróság jogerős ítéletében akadályozta meg egy székelyföldi turizmus népszerűsítését célzó egyesület bejegyzését, arra hivatkozással, hogy ilyen egység nincs az országban, miközben minden probléma nélkül léteznek a térképen szintén nem szereplő területi egység nevét viselő Bukovina Turizmusáért Egyesület (*Asociația pentru Turism Bucovina*), az Avasvidék Egyesület (*Asociația Țara Oașului*) és a különböző Fogaras-vidéki egyesületek.¹⁵⁰

Az egyértelmű különbség egyik oka lehet a nyugat- és közép-európai államfejlődés eltérése, vagyis az, hogy a ma autonómiával rendelkező nyugat-európai nemzetiségek jelentős része önálló nemzet, amelynek nincs anyaállama, míg Közép-Európában jellemzően az a helyzet, hogy a közösség az adott ország anyaországgal határos területén él kisebbségként. Közép-Európában emellett sok esetben az is jellemző, hogy az érintett kisebbségek nemcsak részt vettek saját nemzetük modern nemzetté formálódásának folyamatában, de meghatározott ideig államalkotó elemek voltak pont azon kisebbségek „felett”, amelyek ma az adott állam többségét alkotják. Ráadásul Szlovákia és Románia magyarlakta részei 1938-ban és 1940-ben az etnikai többség és a területi összefüggés miatt kerültek vissza Magyarországhoz, miképp Lengyelország is bevonult 1938-ban az Olza folyón túli, lengyel többségű, de Csehszlovákiához tartozó Sziléziába, és a délszláv háború

¹⁵⁰ A marosvásárhelyi ítélőtábla 2016. február 4-i 2/2016. sz. döntése szerint a *Pro Turismo Terrae Siculorum* etnikai alapon meghatározandó terület érdekében kívánja kifejteti tevékenységét, ami az alkotmány 3. § (3) bekezdésébe ütközne, eltérően Bukovina, Retyezát, Avasvidék, Barcaság és Naszódvidék eseteitől, amelyek nem etnikai, hanem területi alapon határozzák meg magukat. Az eltérés a területek között Székelyföld etnikai különbözősége, vagyis magyar többségi jellege. Hangsúlyozandó, hogy a Székelyföldnek a román nyelvben sincs „etnikailag semleges” megnevezése, azt *Secuimea*, *Ținutul Secuiesc*, illetve *Țara Secuilor* néven hívják, vagyis minden megnevezése az ott többséget alkotó népcsoporthoz kötődik.

háború során a kelet-szlavóniai és – az azóta már kiürített – Knin-környéki területek szerb lakossága is érv volt a Horvátország elleni szerb támadásnál. Nyugat-Európában – talán a belgiumi német lakosságú régiót és Elzász-Lotharingiát leszámítva – ilyen példák nem léteznek.

Nyugat-Európában sokkal inkább olyan nemzetekről beszélhetünk, amelyek valaha akár rendelkeztek saját állammal, Skócia, Wales, Katalónia vagy Baszkföld egyértelműen ebbe a kategóriába esnek. Az adott államok történeti fejlődésének következménye az, hogy a 20. században olyan decentralizáció és devolúció alakult ki, amely lehetővé tette ezeknek a régióknak különböző jogállással rendelkező autonóm területté szerveződését az államon belül. Ha azonban tekintetbe vesszük, hogy egyes esetekben ennek az önkormányzatiságnak a következménye a függetlenségi törekvések megerősödése lett, akkor a fent említett közép- és nyugat-európai nemzetek közötti különbség egyes esetekben már el is tűnhet. A Pireneusok lábánál fekvő Katalónia és Baszkföld ugyanis nemcsak Spanyolországban fekvő területekre terjed ki, hanem franciaországiakra is, így például Perpignan–Perpinyà és a körülötte fekvő Észak-Katalónia (*Catalunya del Nord*) 1659-es Franciaországhoz csatolását a katalánok ma is nemzeti tragédiaként élik meg, míg az etnikai értelemben vett Baszkföld nemcsak a spanyolországi Baszkföldet és Navarrát, de a Franciaországhoz tartozó Francia Baszkföldet (*Iparralde*) is magában foglalja.¹⁵¹

Ez utóbbi körülmény azonban egyelőre leginkább csak spekuláció, hiszen bár függetlenségi törekvések vannak, államhatárok átrajzolására irányuló törekvések nincsenek – talán a rendkívül speciális helyzetű Észak-Írországot leszámítva. Ami viszont továbbra is lényeges különbség Nyugat- és Közép-Európa között, az a kisebbségek értékartikulációs lehetősége, illetve eredményessége. Nyugat-Európában nem csak léteznek autonómiák, de azok többnyire valódi lehetőséget is adnak a társadalomépítésre. Közép-Európában épp az az intézményes keret hiányzik, ami lehetővé tenné, hogy a kisebbség anélkül folytasson diskurzust önmagán belül, illetve az adott állammal vagy az állam lakosságával, hogy a közösség fennmaradását veszélyeztetné. A valamiféle diskurzust lehetővé tevő politikai képviselőlet joga többnyire itt is létezik, bár egyes országokban – például Bulgáriában – tilos az etnikai pártok létrehozása. Ez már előrelépés, viszont a közösség fennmaradását és az intézmények vonatkozásában a jogállamiság alappilléreinek tekinthető jogbiztonságot mindez még nem garantálja.

¹⁵¹ Ez utóbbi vonatkozásában az együttműködés erősítését szolgálja például a 2011-ben létrejött és 2016-ban Navarra csatlakozásával három tagúvá bővült Aquitaine-Euskadi Eurorégió.

Ezt jól mutatja a külhoni magyarok példája. Az 1990-es években a külhoni magyarok pártjai mind Szlovákiában, mind Romániában kormányra kerültek olyan helyzetben, amikor az európai integrációt támogató többségi erőknek szükségük volt rájuk a politikai többség létrehozásához és az etnikai kizárólagosságot célul tűző politikai ellenzékétől való eltávolodás „Nyugat” felé való demonstrálásához.¹⁵² A korabeli megítélés ezt a politikai részvételt előremutatónak és hasznosnak látta, szembeállítva azokkal az országokkal, ahol a kisebbségeket kirekesztették a hatalomból. Akkor azt hangsúlyozták, hogy a kisebbségek nemzeti alapon szervezett pártjai képesek a politikai hatalomban részesedve a közösségeik számára fontos kérdésekben előrelépést felmutatni. Ez kétségtelenül így volt, sok esetben viszont azért, mert a többségi politikai elit kénytelen volt bizonyos nyugati elvárásoknak megfelelni. Ha az akkori helyzetet összevetjük a maival, akkor egyértelműen látszanak ennek a fajta politikai egyeztetésnek a korlátai: mivel hiányoznak a tényleges jogi garanciák, ezért nemcsak nincsen gyakorlatba ültetve az akkor elért jogszabály-módosítások jelentős része, de folyamatos küzdelmet kell folytatni az eredményeket csökkenteni szándékozó törekvésekkel szemben, sőt a rendelkezések nem alkotnak olyan egységes (intézmény)rendszert sem, amely képes lenne a közösség hosszú távú fennmaradását garantálni.

A közép- és nyugat-európai helyzet emiatt lényegesen más. Nyugaton a politikai alkuk részén kialakított megoldásokat és az intézményeket a jog védi, sok esetben úgy, hogy a vonatkozó szabályokat a kisebbség nélkül nem lehet megváltoztatni. *A valódi különbséget tehát nem az anyaállamok létében vagy a követelések tartalmában kell keresni, hanem az intézményesített megoldások elfogadásában és kialakításában.* Ez a megállapítás pedig elvisz bennünket a kollektív kisebbségi jogok kérdéséhez, amelyet Nyugat-Európában többnyire elismernek és alkalmaznak, Közép-Európa államai viszont tagadják azok létét, bár bizonyos esetekben mégis alkalmazzák őket.

9. A kollektív jogok legitimitásának kérdése

Az európai ember általában individualista, de életünk mégis különböző közösségek tagjaként telik, ami jelentős mértékben vezethető vissza az életünk szempontjából meghatározó kereteket biztosító (nemzet)állam léteire. Ebben a keretben biztosítottak a szociális és kulturális jogok, valamint a képviselőihez, a gazdasági fejlődéshez, az oktatáshoz és a jogok sérelme esetén a jogorvoslathoz fűződő jogok. Bár ezeket a jogokat egyénként

¹⁵² A kérdéskör kapcsán lásd például KÁNTOR Zoltán–BÁRDI Nándor: Az RMDSZ a romániai kormányban 1996-2000. *Regio* 2000/4., 150–187., SZARKA László: A kormányzati szerepvállalás hatása a kisebbségi magyar pártok önkormányzati politikájára, <http://kisebbségkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1108.pdf>

gyakoroljuk, mégis kollektív jogként értelmezzük, hiszen igénybevételi lehetőségük annak köszönhető, hogy egy adott közösség számára biztosítottak. A demokratikus államokban vannak olyan kollektív jogok, amelyeket magától értetődően ismernek el, például a gyülekezési jog, a képviseleti jog, az egyesülési jog vagy a sajtószabadság. Ezek a demokratikus államberendezkedés alapjait teremtik meg. A kisebbségek kollektív jogai azonban nem ebbe a kategóriába esnek. Ez akkor is igaz, ha az egyéni és kollektív kisebbségi jogok közötti ellentét sokszor mesterkélt, sőt, bizonyos egyéni jogok csak a kollektív jogok elismerése révén élvezhetőek.¹⁵³

A kisebbségi jogok általában a közösség fennmaradását hivatottak elősegíteni, de az is elterjedt gyakorlat, hogy az állam azon túlmenő jogállást biztosít és kollektív jogok alkalmazásával teremt meg akár a közösség nyelvének, kulturájának egyenrangúsítását, vagy elsődlegessé tételét az állam területének egy meghatározott részén. Ez természetesen bizonyos kihívást, konkurenciát jelent az államnak és a többségi kultúrának, ezért vitatják sokan a kollektív kisebbségi jogokat. Helytelen lenne azonban olyan jogokat, mint az anyanyelvű oktatás, vagy a kulturális intézmények állami támogatása kollektív előjogként felfogni.¹⁵⁴

A nemzetiségi csoportjogokat leginkább arra hivatkozással támadják, hogy ellentétesek az egyenjogú állampolgárokból álló társadalom eszméjével.¹⁵⁵ A kisebbségi kollektív jogok mellett számos, ezt cáfoló érv hozható fel. Így például a kisebbségi jogok nem egyszerűen emberi jogi alkategóriák, abból fakadóan, hogy az emberi jogoknak különböző területi dimenziói lehetnek: vannak, amelyek „vándorolhatnak” térben és vannak, amelyek nem. Ez utóbbiak közé tartoznak a kisebbségek számára rendkívül fontos nyelvi jogok, amelyek nemcsak egyénekhez, hanem helyhez is kötöttek.¹⁵⁶ Kymlicka szerint a szimplán egyenlő állampolgári jogokat biztosító állam valójában diszkriminál, az egyenlő jogok ugyanis ebben a tekintetben nem jelentenek mást, mint a többségi kultúra dominanciájának elismerését.¹⁵⁷ Lijphart szintén helytelenítette azt az alapállást, hogy a legfejlettebb liberális demokráciákban a közösségekhez tartozás irrelevánssá válik, mert a diszkriminációt tiltó jogszabályok önmagukban még nem változtatják meg a diszkriminatív vagy megkülönböztető jellegű

¹⁵³ Kymlicka–Patten: *Language Rights*, 31.

¹⁵⁴ Alexander OSSIPOV: Some Doubts about 'Ethnocultural Justice', in: Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 174.

¹⁵⁵ Svante E. CORNELL: *Autonomy and Conflict. Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Uppsala, 2002, 228. http://wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf

¹⁵⁶ Laponce: *Languages*, 150.

¹⁵⁷ Kymlicka: *Liberalism*, 227.

viselkedésmintákat. Ezek szerinte csak úgy válnak kezelhetővé, ha az egyéneket csoportok tagjaiként kezeljük és így kívánjuk számukra az egyenlőséget megteremteni.¹⁵⁸ Alfredsson a csoportjogok szükségessége mellett érvelt annak érdekében, hogy a csoport tagjaival szembeni diszkrimináció elhárítható legyen.¹⁵⁹ Hasonlóképpen vélekedett Balogh Artúr is, aki szerint a nemzetiségi jogok nem az egyeseket megillető egyéni jogok összessége által biztosítottak, hanem a nemzetiséget, mint *közösséget* megillető jogok által, amelyet az egyének élvezhetnek.¹⁶⁰ A különbségtétel azért lényeges, mert kisebbségi jogvédelem esetében nem a nemzetiséghez tartozó egyes személyek érdekeinek összessége, hanem a nemzetiségnek, mint közösségnek az érdeke ismertetik el jog által védett értéként. Ha a kisebbségvédelem egyéni jogokra épül, és a jogrend nem tartalmazza az adott közösséghez tartozás ismérveit, akkor a közösség nem védett a hatósági beavatkozásoktól – Paál Árpád 1938-ban példaként a névelemzést, az önkényes származáselemletek erőltetését és a kisebbségi jogok adminisztratív eszközökkel, így a közigazgatási egységek átszabása révén megvalósuló csökkentését hozta.¹⁶¹

A csoportjogokat elismerők számára a kisebbségi többletjogok elfogadásának kérdése nem probléma. Más a helyzet liberális gondolkodók esetében, akik többnyire a semleges államhoz, illetve az esély- és jogegyenlőséghez ragaszkodnak. Kymlicka ezzel kapcsolatos érvelése azért kiemelkedő fontosságú, mert igazolja a kollektív kisebbségi jogok, a pozitív diszkrimináció létjogosultságát olyan érvekkel szemben, amelyek elég gyakran hangoznak el például a külhoni magyar közösségek követeléseivel szemben, miszerint a különleges jogok biztosítása a többségi állampolgárok egyenlőségét sértené. Csakhogy, érvel Kymlicka, az egyén egyrészt egy meghatározott kulturális közösség tagja, másrészt kisebbség tagjaként nagy valószínűséggel nehezebben fér hozzá saját közössége kulturális javaihoz. A kulturális javak megszerzésének ugyanis nyelvi előfeltételei vannak, viszont ha az állam nem biztosítja a javaknak az adott nyelven való megszerezhetőségét, akkor az egyén számára nem nyílik lehetőség arra, hogy a kultúra megtartása vagy más kultúrára cserélése mellett döntsön.¹⁶² A kanadai őslakosok példáján keresztül mutatta be – akiket az őket körülvevő angol-francia nyelvű többség bármikor leszavazhat – hogy egy kisebbségi közösségnek önazonossága megőrzése érdekében sokszor olyan helyzetekben is erőforrásokat kell mozgósítania,

¹⁵⁸ Lijphart: *Political Theories*, 53.

¹⁵⁹ Gudmundur ALFREDSSON: *Autonomy and Human Rights*, in: Lise Lyck (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Nordiska Institutet För Regionalpolitiska Forskning, 1997, 36.

¹⁶⁰ BALOGH Artúr: *Jogállam és kisebbség*, Kriterion Könyvkiadó, Bukarest-Kolozsvár 1997, 290.

¹⁶¹ Paál: *A kisebbségi II.*, 257.

¹⁶² Kymlicka: *Liberalism*, 162-178.

amelyekben a többséghez tartozók számára magától értetődően adottak a feltételek különösebb erőfeszítés nélkül is.¹⁶³ Kymlicka a kisebbségi többletjogok elfogadhatóságát ennek az egyenlőtlen helyzetnek a kiküszöbölésével látja igazoltnak, mert az egyének számára e jogok révén válik biztosítottá a kulturális javaik megszerzésének lehetősége, illetve egyáltalán a választás szabadsága.¹⁶⁴ Ugyanezt állították a középpontba érvelésükben az emberi jogokkal foglalkozó intézmények is, amint azt több európai *soft law* szabályozás kapcsán bemutattuk. Hasonlóképpen, az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetét vizsgáló Velencei Bizottság is arra jutott 2005-ben, hogy az abban javasolt autonómia nem az elkülönülés, hanem a közéletben való hatékonyabb részvétel eszköze.¹⁶⁵

Egyértelműen látni kell a kollektív jogok kapcsán, hogy ez nem csupán nyelvi-kulturális kérdés, hanem különböző politikai követelések is kötődhetnek hozzá, amelyek célja az általuk lakott terület feletti rendelkezés is lehet.¹⁶⁶ Természetesen ezeknek a törekvéseknek különböző megvalósulási formái lehetségesek. Ha tehát valamiféle hierarchiát szeretnénk a kisebbségi jogvédelem tekintetében felállítani, akkor az a következő lehet:

1) a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalma. Ez az a védelmi szint, amelynek megléte a nyugati értékörben napjainkban általánosnak tekinthető, és amely még a kisebbségi kérdések iránt annyira kevésbé fogékony Európai Unió jogalkotásában is megjelenik, mivel célja annak megakadályozása, hogy – többek között – nemzetisége, származása, vallása, nyelve miatt bárkit hátrány érjen. Itt már felmerülhet viszont, hogy a diszkrimináció tilalmán túl, amely összekapcsolódik a jogegyenlőséggel, szükséges-e olyan intézkedések megtétele, amelyek célja az egyenlőségi állapot elérése?¹⁶⁷

2) a kisebbség bizonyos nyelvi, vallási, kulturális védelemben részesítése, olyan egyéni és kollektív jogok biztosítása, amelyek alkalmasak az identitás megőrzésének lehetővé tételére. Ezek a jogok már a kisebbség speciális ismérveinek tiszteletben tartása érdekében születtek,

¹⁶³ Hasonló helyzet a külhoni magyarok tekintetében is fennáll. Szlovákiában például a nyelvi törvények értelmében hivatalos iratok szlovákul készülnek /A Szlovák Köztársaság államnyelvről szóló 270/1995. sz. törvény 2. § (1), 3. §, 8. § (2), A nemzeti kisebbségek nyelvhasználatáról szóló 184/1999. sz. törvény 2. § (6)/, az a kisebbségi, aki kisebbségi nyelvű iratot is szeretne kapni, kérvényeznie kell – vagyis nem jár alanyi jogon, mint a többségnek. Ráadásul az irat elkészítésének költségeit az állam közvetlenül nem fedezi: ha önkormányzattól kapott határozatról van szó, akkor az önkormányzat azt a saját költségvetése terhére készíti el. Ebben a tekintetben érdemes ismét felhívni a figyelmet arra, hogy az államnyelvű változat elkészítése ebben az esetben lehet, hogy szükségtelen, viszont a kisebbséghez tartozóknak kell plusz erőfeszítéseket tenniük annak érdekében, hogy ugyanolyan vagy hasonló helyzetet élvezhessenek, mint amelyet a többségiek alanyi jogon élveznek.

¹⁶⁴ Kymlicka: *Liberalism*, 182–200., 208.

¹⁶⁵ MARKÓ Béla: *Kié itt a tér – Válogatott közéleti cikkek, előadások 1991-2009*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2010, 158–159.

¹⁶⁶ Kymlicka–Patten: *Language Rights*, 4.

¹⁶⁷ Georg BRUNNER–Herbert KÜPPER: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája, *Magyar Kisebbség* 2004/1-2, 471–472.

amelyekkel egymagukban, illetve közösségük tagjaiként is élhetnek. Ezek kapcsán felmerül, hogy mi a teendő, ha a kisebbség valamely védendő értéke vagy szokása ellentétes az állam jogával? Ennek példája volt a két világháború közötti Lengyelországban a zsidók helyzete: Varsó az 1919-es kisebbségvédelmi szerződésben vállalta, hogy a zsidók számára biztosítja a szabad szombatot (10.§), illetve bizonyos jogokat a hitközségeknek a zsidó iskolák kapcsán (11. §).¹⁶⁸ Ilyen összeütközés a mai Európában leginkább a muszlim és nem muszlim közösségek együttélése kapcsán tapasztalható, amely nem feltétlenül esik a dolgozat elején a kisebbségek köréből kizárt bevándorlók és leszármazottaik csoportjára: elegendő csak a muszlim többségű Koszovóra, illetve a bosnyákok és az albánok miatt jelentős részben muszlim lakosságú Bosznia-Hercegovinára és Macedóniára gondolni.

3) speciális státusz biztosítása.

A dolgozatban az utolsó kategóriába eső kérdéssel kívánok foglalkozni, elsősorban annak is a területi alapú megvalósulási formájával. Ennek keretében fogom vizsgálni az autonómiát – röviden annak személyi és részletesebben a területi alapú megvalósulását – valamint a föderációt, mint a területi alapú hatalommegosztás speciális válfaját.

10. Autonómia, mint kisebbségvédelmi eszköz

A görög eredetű szó az auto (ön) és a nomos (jog) elemekből tevődik össze, általánosságban önkormányzáshoz, saját törvények alkotásához való jogot jelent, jogosultságot arra, hogy az emberek valamilyen elv szerint meghatározott csoportja bizonyos kérdésekben választott szervei révén maga dönthessen. Az autonómia lényege megfogalmazható a hatalom befolyása alóli teljes vagy részleges mentességként is.¹⁶⁹ Sok fajtája létezik, például a helyi önkormányzatok, az egyetemek, szakmai önkormányzatok, vallási közösségek autonómiája. Az autonómia és a szuverenitás tartalmának lényeges különbsége, hogy az autonómia soha nem lehet „abszolút” vagy „teljes”, és nem olyan kategória, amellyel egy adott társadalmi csoport vagy rendelkezik, vagy nem. Az autonómia mindig viszonyítás kérdése, minden esetben másokhoz – az autonómia hatálya alá nem tartozókhöz – képest jelent eltérő jogállást. Az autonómia alkalmazhatóságának feltétele – a megfelelő jogi háttér mellett – a feladatarányos finanszírozás. Kisebbségi szempontból az autonómia a nemzetállamon belüli, annak működéséből fakadó esetleges nemzeti problémák korrekcióját lehetővé tevő öngazgatást céloz, az államegység fenntartása mellett.

¹⁶⁸ BARANYAI Zoltán: *A kisebbségi jogok védelme*, Oriens Nemzetközi Könyvkiadó és Terjesztő Részvénytársaság, Budapest 1922, 113.

¹⁶⁹ Tóth: *A kisebbségi*, 21.

Mivel a kisebbségi autonómiára irányuló törekvések nem pusztán a jogvédelmet, hanem a hatalomból való részesedést célozzák, így még megosztóbbak, mint a kisebbségi jogok általában. Korábban láttuk, hogy az autonómia kapcsán nincs egyértelmű nemzetközi előírás vagy szabályozás, ráadásul politikai szempontból az intézmény – különösen a területi autonómia – gyakran tabuként kezelt. Ez jelentős mértékben arra vezethető vissza, hogy az autonómia szó *szimbólummá* vált: a nemzetállamoknak a *Rosszat*, a nemzetiségeknek a *Jót* jelenti, mindkét esetben indokolatlanul.¹⁷⁰ Jellemzően a kisebbségi autonómiát a nemzetközi közösség akkor támogatja, ha már létezik és megszüntetése biztonsági kockázatokat vetne fel, illetve ha létrehozása segíthet az adott állam szétesését megelőzni.¹⁷¹ Ezt a hozzáállást láthattuk visszaköszönni az elmúlt évtizedek autonómiát ajánló nemzetközi dokumentumaiban. Sok esetben viszont csak maga az „autonómia” kifejezés és nem annak tartalma kapcsolódik össze ellenérzésekkel. Ennek oka, hogy országok jelentős része számára az autonómia a szuverenitás és a területi integritás csökkenésének szinonímája, míg a részben hasonló tartalmú *decentralizáció* vagy a *helyi önkormányzás* pozitívabb megítélés alá esik.

A nemzetközi közösség megosztott az autonómia és az önkormányzás elhatárolásában is. Egyes vélemények szerint az autonómia esetében nem beszélhetünk például politikai hatalom gyakorlásáról, mindössze a központ által delegált jogosítványok alapján zajló végrehajtásról.¹⁷² Ennek viszont ellentmond az, hogy az autonómia sok esetben teremt jogalkotó hatáskört, amelynek bár forrása az államhatalomtól delegált hatáskör, mégis – a meghatározott kereteken belül – elsődleges jogalkotást eredményez. Az autonómiát az is megkülönbözteti a végrehajtási hatáskörök szimpla delegálásától, hogy működésének szabályait a központi állam egyoldalúan nem módosíthatja, csak az autonóm intézmények hozzájárulásával.¹⁷³ A dolgozat szempontjából még sincs szükség mélyreható vizsgálatra abban a kérdésben, hogy melyik fogalom pontosan mit jelent, mert kiindulópontom szerint olyan intézményi megoldásokat vizsgállok, amelyek valamely tömbben élő nemzetiség öngazgatási törekvéseinek kielégítését szolgálják – ideértve a döntések meghozatalának és végrehajtásának jogát is – függetlenül elnevezéstől.

Az autonómia működtetése során a jogok és hatáskörök gyakorlása a jogosítottak által választott szerveken keresztül történik, amelynek jogköreit általában az állam törvényhozása által megerősített státútum rögzíti, csakúgy, mint az autonómia célját, feladatait, illetve belső

¹⁷⁰ LŐRINCZ Csaba: Nemzeti önrendelkezés, kisebbségi önrendelkezés, in. Lőrincz Csaba–Orbán Viktor–Németh Zsolt–Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88-'98*, Pro Minoritate Alapítvány, Budapest, 1998, 34.

¹⁷¹ Palermo: *When the Lund Recommendations*, 659.

¹⁷² Welhengama: *Minorities*, 100–102.

¹⁷³ Schulte: *Conflict*, 24.

igazgatási-szervezeti kérdéseit. Nagyon ritka az, hogy magában az állami alkotmányban részletszabályok jelenjenek meg az autonómia működése kapcsán, az államok többnyire megelégednek azzal, hogy az alaptörvényben nevesítik az autonómiát és annak részletszabályozását alacsonyabb szintű szabályozásra utalják. Ilyen ritka példa a hatályos ukrán alkotmány, amelynek 10. fejezete szabályozza a – 2014 óta orosz megszállás alatt álló – Krím Autonóm Köztársaság jogállását. Különleges példa a spanyol alkotmány is abban a tekintetben, hogy biztosítja az autonóm státus kialakításához való jogot a régiók számára (143–144. §§).

Bár egyes igazgatási kérdésekről a későbbiekben még lesz szó, általánosságban érdemes megemlíteni, hogy az autonómia hatáskörei változatosak lehetnek a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás terén. Az állam a működéshez, illetve a szervezetrendszer fenntartásához szükséges eszközöket, anyagi forrásokat biztosítani köteles, ez általában a létesítő jogszabályban szabályozott módon az éves költségvetés révén történik.¹⁷⁴ Az autonómia anyagi eszközeivel szabadon rendelkezik, ám azt céljai megvalósítása érdekében köteles felhasználni, és arról az állam független ellenőrző szerveinek számadással tartozik, mind a vonatkozó állami, mind a helyi jogszabályok megtartása vonatkozásában. Az autonómia és az állam szervei között jellemzően létezik egy közvetítő testület vagy személy, amelyet közösen választanak, és amelynek feladata vitás esetekben a probléma megoldásának elősegítése, egyébként pedig a kapcsolattartás folyamatosságának biztosítása.

Nehéz, szinte lehetetlen arra a kérdésre válaszolni, hogy ki jogosult autonómiára?¹⁷⁵ Az autonómiával szemben leggyakrabban elhangzó ellenérvek a kis létszámhoz, az elszigeteltséghez, a gazdasági erőtlenséghez vagy a kulturális fejlettség alacsonyabb fokához kapcsolódnak. Ezek az érvek nem sokat érnek, ha a világtérképre tekintünk, amelyen vannak kicsi és nagy államok, szegények és gazdagok, egybefüggő területűek és akár több ezer szigetből állóak; a kulturális fejlettség pedig nem lehet kritérium. Mivel nincs olyan nemzetközi szabályozás, amely az autonómia megadásának körülményeit előírná, ezért egyértelmű, hogy annak megteremtése inkább tekinthető politikai döntésnek, mint jogi érvek alkalmazásának. Van, aki szerint a jogosultak körét kizárással kell meghatározni: a közelmúltban érkezett bevándorlók, a migráns munkaerő, a menekültek, a menekültkérelmet

¹⁷⁴ Formája ennek is többféle lehet, így népességarányos, feladatorientált – ebben az esetben az átvállalt feladatok arányában kapnak a helyi szervek részesedést a központi költségvetésből – illetve kombinált. A legfontosabb az, hogy az autonómia olyan biztos és méltányos anyagi alapokkal rendelkezzen, amelyek következtében nem válik függővé a központtól.

¹⁷⁵ A kérdés nemzetközi jogi megítélése kapcsán ld. például TÓTH Norbert: A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében, *Századvég* 2016/4, 51–70.

előterjesztők nem lehetnek kedvezményezettel.¹⁷⁶ Ennek fontossága nem becsülhető le, a mai világban tízmilliók élnek más államban, mint ahol születtek, egyes esetekben akár bizonyos intézményrendszert is birtokolva, ami komoly jogtudományi viták alapja lehet.¹⁷⁷ A kultúra fontosságát hangsúlyozók az autonómiához való jogot a kultúra megőrzésének szándékából vezetik le.¹⁷⁸ Safran szerint elsősorban az a kisebbség jogosult autonómiára, amelynek kultúráját, létét veszélyezteti az állam. Elkerülendőnek nevezi viszont az autonómia intézményesítését, ha egy szabadságot biztosító államban elég erős a civil társadalom a kisebbségi igények megjelenítésére, illetve, ha feltételezhető, hogy az autonómia kevésbé toleráns, nyitott vagy demokratikus körülményeket teremtene, mint amiket az állam jelenleg biztosít.¹⁷⁹ Varga Zs. András szerint az autonómia lényege a saját autonóm közjog vagy részközjog megteremtésének lehetővé tétele, amely biztosítja a közösség fennmaradását. Ez két irányú elismerést igényel, egyrészt a területi állam részéről, másrészt – amennyiben van, akkor – az anyaállam által, az együttműködés intézményes kereteinek megteremtése érdekében.¹⁸⁰ A gyakorlat azt mutatja, hogy az állam maga határozza meg, hogy kit jogosít fel autonóm státuszra. Így például a spanyol alkotmány már idézett 2. § szakasza a nemzetiségeket és a régiókat, a szerbiai Vajdaság statútumának¹⁸¹ 4. § szakasza pedig a különleges jogállású terület lakóit. Finnországban az Åland-szigetcsoportot, Olaszországban pedig meghatározott régiókat nevesítettek autonómiaként.

Általánosságban előrebocsátható, hogy működőképes autonómia vagy annak felvetése csak politikailag és jogi szempontból stabil rendszerekben képzelhető el, egyébként az intézményi vagy területi igények megjelenése könnyen válthatja ki az állam területi integritásának csorbulásától való félelmet.¹⁸² Az autonómia létrejöttében viszont nincsen döntő szerepe annak, hogy az államnak van-e demokratikus alkotmányos rendszere, illetve politikai struktúrája, miképp annak sem, hogy vannak-e súlyos gazdasági ellentétek, illetve bevont-e a nemzetközi közösség a probléma megoldásába. Ami igazán lényeges az az, hogy a felek

¹⁷⁶ Alfredsson: *Autonomy*, 42.

¹⁷⁷ A területi és a személyi alapú jogfelfogás problémáiról lásd például Jemma WILSON: *The Sharia Debate in Britain: Sharia Councils and the Oppression of Muslim Women*, https://www.abdn.ac.uk/law/documents/jemma_wilson.pdf

¹⁷⁸ Keating: *Rethinking*, 21.

¹⁷⁹ William SAFRAN: *Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-national and Theoretical Perspectives*, in: William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland, 2000, 15.

¹⁸⁰ VARGA ZS. András: *Nemzet és jogalanyiség*, *Limes* 2009/4, 21–22. Meglátása szerint autonóm közjog nélkül egy nemzetiség jogfosztott (a többségi nemzethez képest) és kitaszított (az anyanemzetből). Uo.

¹⁸¹ [http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Madjari/Jogszabalyok/Statut APV hu.pdf](http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Madjari/Jogszabalyok/Statut_APV_hu.pdf)

¹⁸² Shaheen MOZAFFAR–James R. SCARRITT: *Why Territorial Autonomy is Not a Viable Option for Managing Ethnic Conflict in African Plural Societies*, in: William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000, 243–244.

elkötelezettek-e a megoldásra, illetve hajlandók-e a megállapodást a társadalmi-gazdasági változásoknak megfelelően jószándékkal időről-időre felülvizsgálni.¹⁸³

Az autonómiamodellek az adott állam belső jogszabályai szerint működnek, akkor is, ha kiindulópontjuk – mint Dél-Tirol vagy az Åland-szigetek esetében – nemzetközi kötelezettségvállalás.¹⁸⁴ Az autonómia korlátozott nemzetközi jogalanyisággal is bírhat, amely megnyilvánulhat szerződések kötésében, egyezményekhez, szervezetekhez való csatlakozásban.¹⁸⁵ Az autonómiát szokás területi és személyi elvű autonómia szerint csoportosítani, de megvalósulása során rendkívül sok formája lehet, ezért ez az elkülönítés leginkább abból a szempontból képezi a két végletet, hogy a területhez és az ott lakó népesség egészéhez, vagy az államterület egészén lakó, meghatározott csoporthoz tartozó személyekhez kötődik.

10.1. Személyi elvű autonómia¹⁸⁶

A személyi alapú autonómia nemzetiségi vonatkozásában való alkalmazását először az osztrák Otto Bauer és Karl Renner vetették fel a XX. század elején, akik analógiaként az egy településen elkülönítetten működő katolikus, protestáns és zsidó vallási intézményeket kínálták. Tervük olyan igazgatási rendszer megteremtése volt, amely lehetővé tenné a nemzetiségek kulturális intézményeinek párhuzamos, egy településen megvalósuló, egymástól független működését. Úgy vélték, hogy az állam népek olyan szövetsége, amely egyszerre épül területi és személyi elvre, így lehetőséget ad arra, hogy a kulturális kérdéseket a népek önállóan igazgassák, a területi elven működő állam beleszólása nélkül.¹⁸⁷ A személyi autonómia nem feltétlenül gyakorol közhatalmat, ebben – mint látni fogjuk – különbözik a területi autonómiától. Ennek a különbségnek az oka a két intézmény eltérő lényegében van, a területi autonómia meghatározott terület ügyeit intézi, a személyi pedig a személyek egy körének bizonyos ügyeit. Nyugat-Európában elterjedt, hogy a magánjog szabályai szerint

¹⁸³ Schulte: *Conflict*, 83–85.

¹⁸⁴ Az Åland-szigetek 1921-ben előírt autonómiája volt az egyik első ilyen nemzetközi kötelezettség. Az 1919-ben Csehszlovákiával és Romániával aláírt kisebbségvédelmi szerződések kötelezték ezeket az országokat a ruszin, székely, illetve szász autonómia megteremtésére, amelyek közül mindössze a ruszin létesítésére került sor 1938-ban, Csehszlovákia széthullását megelőzően. Hasonló nemzetközi kötelezettséget vállalt és teljesített Litvánia az általa 1923-ban megszállt Memel-vidék autonómiája vonatkozásában.

¹⁸⁵ Ismét az Åland-szigeteket felhozva példaként megemlíthető, hogy rendelkeznek képviselittel az Északi Tanácsban, illetve egyes kérdésekben, például hajózási útvonalak kijelölése, halászati szabályozás nemzetközi egyezményeket köthetnek.

¹⁸⁶ A személyi és a kulturális autonómia szavakat a dolgozatban szinonimaként használom, habár a szakirodalomban nem egységes az ezzel kapcsolatos vélekedés. Ezzel kapcsolatosan lásd például Tóth: *A kisebbségi*, 22–30.

¹⁸⁷ Az elképzeléseik kapcsán lásd EGRY Gábor: Ausztromarxizmus, nemzeti kérdés, autonómia, *Magyar Kisebbség* 2005/1-2 http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005_1-2_11.pdf

közhatóságot magánszemélyekre vagy -szervezetekre ruházzanak (ilyen például Németországban a *beliehne Unternehmer* vagy Hollandiában a *mandaat*),¹⁸⁸ az intézmény mégis sokszor idegennek hat a mai területcentrikus világban.

A személyhez kötött autonómia több példája is működött a történelem során, így például a kelet-európai zsidók a qahal-, az Oszmán Birodalom keresztényei pedig a millet-rendszer révén igazgathatták egyes ügyeiket, de ugyanígy – példaértékűnek tekintett – személyi autonómiával rendelkeztek 1925-40 között az észtországi kisebbségek. A qahalok és a milletek meghatározott területi egységeken belül működtek, de joghatóságuk csak az ott élő zsidók, illetve nem mohamedánok tekintetében volt.¹⁸⁹ Tevékenységük adókiivetésre, intézményeik igazgatására terjedt ki, illetve az Oszmán Birodalom milletjei esetében minden olyan kérdésre, amelyet a muszlim vallásúak esetében a saría szabályozott.¹⁹⁰ Az 1925-ös észtörvény a nyelvi kisebbségeknek tett lehetővé olyan autonómiát, amely az adott közösség oktatási intézményeinek igazgatására, adószedésre, illetve bizonyos kérdésekben jogalkotásra is felhatalmazást jelentett. Az önkormányzat működése a területi közigazgatási egységekre hasonlított, azzal az eltéréssel, hogy a teljes országterületet lefedhette.¹⁹¹ A lehetőséggel a területileg szétszórtan élő észtországi kisebbségek éltek, vagyis a németek és a zsidók, míg a területileg koncentráltabb oroszok és svédek helyi többségükből adódóan egyes „észt” helyi önkormányzatok kontrollja révén elégitették ki autonómia iránti igényüket.¹⁹²

Személyi autonómiával rendelkeznek ma például a skandináv államokban élő számik, akiknek a településterületén a korábbi asszimilációs állami gyakorlatok felszámolták az etnikai többségüket.¹⁹³ Az 1950-es években indult egyenjogúsítási folyamat során 1988-ban Norvégia, 1991-ben Finnország, 2009-ben pedig Svédország is hivatalos státuszt biztosított a nyelvüknek, illetve létrejöhetek saját parlamentjeik, amelyek az adott ország számi közössége vonatkozásában oktatási és kulturális ügyekben, településrendezés és földhasználat, illetve a hagyományos életvitel szempontjából fontos más területeken fejtenek

¹⁸⁸ Brunner–Küpper: Európai, 483–484.

¹⁸⁹ Lásd például Aryeh SCHMUELEVITZ: *The Jews of The Ottoman Empire in the Late Fifteenth and the Sixteenth Centuries*, E. J. Brill, Leiden 1984, Kamel S. ABU JABER: *The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire*, *The Muslim World* July 1967, Volume 57, Issue 3, 212–223., Lootfy LEVONIAN: *The Millet System in the Middle East*, *The Muslim World* April 1952, Volume 42, Issue 2, 90–96.

¹⁹⁰ Az Oszmán Birodalom nem találta problémásnak azt, hogy a milleteken belüli összefértségek több – nem muszlim vallású – nemzetiség számára állandó feszültség forrása volt, mivel így ki tudta játszani az érintett csoportokat egymás ellen, konzerválva és erősítve saját hatalmát a térségben. Laponce: *Languages*, 171.

¹⁹¹ Létrejöttének több feltétele volt, így minden autonómiának minimum 3000 taggal kellett rendelkeznie, amely a legutóbbi népszámlálás szerint az adott közösség tagjainak legalább felét kellett jelentse, a vezető testületét a tagok legalább felének kellett megválasztania, és a testület tagjai kétharmadának kellett a kormánynál kérvényeznie a kisebbségi státusz elismerését.

¹⁹² Laponce: *Languages*, 172.

¹⁹³ Györi: *Kisebbség*, 268.

ki hatásköröket, szabályozási jog nélkül.¹⁹⁴ Hasonló intézményként jöttek létre a szerbiai nemzeti tanácsok, amelyek alapját a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló 2002. évi törvény 19. § szakasza teremtette meg, majd a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló 2009. évi jogszabály teljesítette ki.¹⁹⁵

A személyi autonómia leginkább az egyének kulturális igényeire koncentrál, kulcskérdései a nyelvhasználathoz és az intézményrendszer működéséhez kapcsolódnak. Mivel a magán- és közéleti nyelvhasználat megvalósulásának feltétele, hogy az állam biztosítsa olyan személyek foglalkoztatását, akik képesek professzionális szinten használni az érintett nyelveket, előfordulhat, hogy ennek érdekében nem anyanyelvű, hanem kétnyelvű oktatást és saját kulturális intézményeket biztosít az érintett közösségnek.¹⁹⁶ Van, aki a személyi autonómia tartalmát a beszéd, a megértés és az érthetőség, valamint az oktatás jogában és az etnikai identitáshoz való jogban határozta meg.¹⁹⁷ Az elképzelés alapja az, hogy az adott közösséghez tartozó személyek élhetnek bizonyos jogokkal, amelyek közül egyesek az ország egész területén, mások pedig ott élvezhetők, ahol az autonómia – oktatási, kulturális – intézményei megtalálhatóak.¹⁹⁸

Az intézményekre vonatkozó döntések meghozatalára a közösség tagjai és az általuk választott intézmények jogosultak. A választásra jogosultak névjegyzékbe vétele érzékeny, de elengedhetetlen feltétele a személyi autonómia működésének, hiszen ez teszi lehetővé annak meghatározását, hogy kik dönthetnek a közösség jövőjéről.¹⁹⁹ Ez például fontos szerepet játszott a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény elfogadása során is, amely a korábban komoly problémát jelentő etnobusiness jelenségét a regisztráció szabályainak tisztázásával kívánta megszüntetni. Az identitás azonban nem konstans tényező, idővel változhat, ráadásul a kisebbségi közösségek tagjai vonatkozásában nagy valószínűséggel jelenhet meg a többes identitás jelensége. A névjegyzékbe vétel ráadásul szenzitív kérdés,

¹⁹⁴ Schulte: *Conflict*, 23–24.

¹⁹⁵ TÓTH Norbert: Quo vadis, Szerbia? – Új fejlemények a szerb kisebbségvédelmi szabályozásban, in. *Pro Minoritate* 2010/1, 59–61.

¹⁹⁶ Dimitras–Papanikolatos: *Reflections*, 190.

¹⁹⁷ Laponce: *Languages*, 165–172.

¹⁹⁸ Magyarországon 1939-40-ben merült fel Kárpátalja „magyar-orosz” népessége vonatkozásában területileg korlátozott kulturális autonómia létesítése, amely „a körülmények miatt” sem alkotmányos, sem gazdasági szempontból nem jelentett volna a nyelvi-kulturális szegmensén túlmenő önrendelkezési jogot. FEDINEC Csilla: „A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja”, Jaffa Kiadó, Budapest, 2015, 135–138.

¹⁹⁹ A kérdés kapcsán lásd például HALÁSZ Iván–MAJTÉNYI Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?*, Gondolat Kiadói Kör, 2003

mert visszaélésre adhat lehetőséget: a magyarországi németek 1945-49 közötti kitelepítését jelentős részben az 1941. évi népszámlálás elvileg bizalmas adataira építve végezték el.²⁰⁰

Mivel elkülönült terület körülrajzolásával ez a modell általában nem jár, ezért az államok szükség esetén inkább engedik ezeknek az intézményeknek a működését.²⁰¹ A területi autonómiával összehasonlítva mégis arra a megállapításra juthatunk, hogy alkalmazása kevésbé elterjedt. Ennek oka nemcsak az államok vonatkozásában lelhető fel, hanem abban is, hogy a részletezett okok miatt a nemzetiségek számára ezek a jogok sokszor nem elegendőek, abban a nyugati liberális filozófiában központinak tekintett egyéni jogok megvalósulását és nem közösségi jövőjük útját látják.²⁰² Kymlicka mindezen túl a kanadai francia nyelvűek példáján vezette le azt, hogy területileg meghatározott nyelvi egyenjogúság nélkül a kisebbségi nyelvre hosszú távon a beolvadás vár, amit csak úgy lehet elkerülni, ha a nyelv valamely földrajzi területen hivatalos státust kap, mert csak így jöhetnek létre a túléléshez elengedhetetlen intézmények.²⁰³

Keating a személyi autonómiával kapcsolatos nehézségek közé sorolta, hogy bár az elmúlt évtizedekben a globalizáció és egyéb folyamatok miatt az állami terület mindenkifeletti fontosságába vetett hit bár lényegesen csökkent, de mégsem szűnt meg, az állami intézmények működésének elve továbbra is szükségszerűen területhez kötött.²⁰⁴ A magam részéről úgy gondolom, hogy ez önmagában nem kizáró ok a nem területi autonómia alkalmazása kapcsán, sokkal inkább probléma lehet viszont a kedvezményezett közösség fluiditása, változékonysága – akár lélekszámról, akár területi elhelyezkedésről és az adott területen belüli arányairól beszélünk – ami nagyban befolyásolhatja az intézményrendszer működésének biztonságát és kiszámíthatóságát.

Megjegyzendő, hogy a személyhez kötött jogok a területi alapú nyelvi jogoknál képlékenyebbek, egyrészt az alkalmazásuk feltételeként gyakran megjelenő „megfelelő számú” személyre vonatkozó előírás miatt,²⁰⁵ másrészt a területi intézmények könnyebb számomkérhetőségének hiánya miatt. Problémaként merülhet fel, hogy az autonómia intézményei nem tudják feltétlenül megszólítani a közösség kevésbé tudatos tagjait,²⁰⁶ illetve

²⁰⁰ HEINZ Ervin–LAKATOS Miklós: A magyarországi német kitelepítéshez használt névjegyzékek összeállításának körülményei, in. *Demográfia* 2002. (45. évf.) 1, 113–132.

²⁰¹ Safran: *Spatial*, 12–13.

²⁰² Welhengama: *Minorities*, 104.

²⁰³ Will KYMLICKA: Reply and Conclusion, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 364–365.

²⁰⁴ Keating: *Rethinking*, 15.

²⁰⁵ May: *Misconceiving*, 133.

²⁰⁶ Brunner–Küpper: *Európai*, 485.

a Magyarországon etnobusiness-nek nevezett jelenség, amely kizárólag szabad bevallásra alapozta a kisebbségi intézményrendszer létrehozására és működtetésére jogosultak körét, lehetővé téve a visszaélésszerű joggyakorlást.²⁰⁷ Tisztázatlan kérdés továbbá, hogy a személyi autonómiához önkéntes akarata alapján tartozó személyt rá lehet-e kényszeríteni az intézmények, például az anyanyelvű iskolák használatára?²⁰⁸

A személyi autonómia ellen elhangzó gyakori érv a kirekesztés – főleg a kedvezményezett csoporthoz tartozás elveinek meghatározása kapcsán – ami a szolgáltatásokhoz való hozzáférés vagy annak megtagadása miatt társadalmi feszültségeket eredményezhet.²⁰⁹ A kollektív jogok kérdéskörénél utaltunk arra, hogy azok igazolása az adott közösséghez tartozók választási lehetőségének megteremtésében található meg, így a személyi autonómia kapcsán is azt kell hangsúlyoznunk, hogy annak célja nem a kirekesztés, hanem az állampolgárok minél egyenlőbb választási lehetőségének biztosítása. Az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetének kulturális autonómiára vonatkozó része kapcsán a Velencei Bizottság 2005-ös véleményében ennek megfelelően nemcsak azt hangsúlyozta, hogy az autonómiáról szóló döntés *politikai* jellegű, illetve hogy annak megszületésébe a kisebbséget is be kell vonni, hanem azt is, hogy az autonómia (vagyis az önálló intézményrendszer megteremtése) nem az elkülönülés, hanem a közéletben való hatékonyabb részvétel eszköze.²¹⁰

A kulturális vagy személyi autonómia szempontjából meghatározó lehet, hogy az adott népesség koncentráltan él-e az ország egy meghatározott területén, ott esetleg többséget is alkotva, illetve, hogy az országhatáron túl is élnek-e a közösség tagjai, akár egy saját állam keretein belül. Abban az esetben, ha a közösség csak az adott ország területén él, akkor megfelelő autonómia esetében teremthető olyan állapot, hogy az adott nemzetiség érdekeltté válik az állam fenntartásában.²¹¹ Ezt szolgálta az 1939-44 között Magyarország keretein belül működtetett kárpátaljai, területi alapon meghatározott kulturális önkormányzatiság. Párdány felhívta a figyelmet arra is, hogy amennyiben az adott közösséghez tartozók az országhatáron kívül is élnek, de nem többséget alkotva a szomszédos területeken, akkor lehetséges az, hogy kisebbségi kulturális szervezet vagy akár világszervezet keretei között együttműködjenek úgy,

²⁰⁷ Az egyik legismertebb a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Szalonka község esete volt, ahol a 2010-es önkormányzati választáson létrehozott román és ruszin kisebbségi önkormányzatokba olyanokat is beválasztottak, akik korábban ugyanott cigány és horvát kisebbségi képviselők voltak. http://hvg.hu/itthon/20101020_onkormanyzat_alromanok

²⁰⁸ Brunner-Küpper: Európai, 486.

²⁰⁹ Keating: Rethinking, 14–15.

²¹⁰ Markó: *Kié*, 158–159.

²¹¹ Párdány: *Államegység*, 343.

hogy az nem veszélyezteti az állam egységét. Példának egy esetleges örmény kulturális autonómiát jelölt meg, amely működhet egy örmény világszervezet keretein belül.²¹²

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a modell területileg koncentráltan élő közösségek esetén nem, de helyi kisebbségben vagy szétszórta élő közösségek esetében alkalmas lehet az identitás számára fontos oktatási és kulturális intézmények feletti ellenőrzés és igazgatás jogának biztosítása révén az asszimilációt akadályozni. Ami miatt elégtelennek tartom a dolgozatban vizsgált közösségek vonatkozásában a személyi autonómiát, az éppen a feladat- és hatáskör limitáltsága: tekintetbe véve, hogy az adott területen valamely nemzetiség hagyományosan többséget alkot, jó okkal feltételezhető, hogy erős és tradicionális kötődése van a terület gazdasági adottságainak kiaknázásához, hiszen annak révén tudott megélni. Egy olyan autonómia tehát, amely erre nincs tekintettel, kevésbé valószínű, hogy megfelelő lesz a közösségnek, még ha az állam nagyobb valószínűséggel is lenne hajlandóbb azt megteremteni.

10.2. Területi elven kialakított önkormányzatiság

A területi autonómia alapja valamely sajátosság mentén meghatározott lakosság és a hozzá kötődő földterület. Nem meghatározott népcsoporthoz, hanem egy adott terület teljes lakosságához rendelt, amelyben a – területi értelemben vett – közösség jogosult megválasztani az ügyei vitelére hivatott intézményeket. A terület nagyságának vagy kiterjedésének nincs jelentősége, hiszen az önálló államisággal rendelkező Monaco területe alig 2 km², míg a Mikronéziai Szövetségi Államok 700 km²-es területe 607 szigetből áll össze egy 2,6 millió km²-es területen a Csendes-óceánban. Ugyanígy nem meghatározó a lakosságszám sem, a fenti két állam lakossága 38 000, illetve 100 000 fő körüli. Nem feltétlenül kell, hogy nemzetiséghez kötődjön az intézmény, létrejöhet gazdasági okból is, mint történt Kínában Hongkong és Makaó különleges igazgatású területek esetében. Létesítése sok esetben mégis valamely, az országos többségtől eltérő nemzetiségű népesség helyi többségére vezethető vissza.

A területi autonómia dolgozat szempontjából való létrehozásának oka általában olyan rezsím kialakítása, amely az ott alkalmazott nyelvi jogok révén lehetővé teszi az országos kisebbséghez tartozók hatékonyabb politikai és adminisztratív érvényesülését, valamint egyéb jogok biztosítása révén a társadalmi, gazdasági és kulturális életük fejlesztését.²¹³ Kedveltségét növeli, hogy a területhez kötött intézményrendszer miatt jobb minőségű és

²¹² Párdány: *Államegység*, 344.

²¹³ Ossipov: *Some Doubts*, 179.

komplexebb szolgáltatások várhatóak el tőle, mint a személyi autonómia intézményeitől, illetve egy új kormányzási szint bevezetésével a nemzetiségi elit számára is funkciókat teremt, érdekeltté téve őket a struktúra megtartásában.²¹⁴ A területi autonómia alkalmazása ennek ellenére az elmúlt két évtizedben csökkenő tendenciát mutat, mindössze néhány esetben, így például Moldovában vagy Szerbiában került sor létesítésére, más helyeken – Romániában, Szlovákiában – elutasították, sőt Oroszországban erős központosítás zajlott 2004-ben. Az intézmény tartalma sokféle lehet, de meglátásom szerint tényleges autonómia csak saját jogalkotással és végrehajtással lehetséges. Így például ha egy centralizált állam saját hatásköreit helyi-területi központokba delegálja döntésre, az még nem keletkeztet autonómiát, habár a vidéki közösségek érdekeire már bizonyos szempontból tekintettel van.²¹⁵

Az egyik első, modern értelemben vett, kisebbségi alapon létrejött területi autonómia a ma is működő, 1921-ben létrehozott álandi volt.²¹⁶ Az etnikai sajátosságokat tiszteletben tartó területi autonómiák rendszerének európai proliferációja a II. világháborút követő demokratizálás időszakára tehető, az alkalmazását pedig a regionális identitások erősödése mellett az államok legitimitása, az etnikai-nemzeti elkötelezettség kialakultsága és egymástól való jobb elhatárolhatósága, valamint az egynyelvűség elterjedtsége is elősegítette. Ezeket a faktorokat például Afrikával összevetve látható, hogy döntő szerepet játszottak a területi elkülönülés igényének megjelenésében és részbeni sikerében. Amíg Európában az etnikai határok nagyjából stabilak, addig Afrikában – többek között – a széles körben elterjedt, de központi identitásformáló szerepet többnyire be nem töltő többnyelvűség miatt könnyen változhatnak, ami ellehetetleníti a területi autonómia alkalmazását, mivel annak alapfeltétele a meghatározott területhez hagyományosan kötődő, egységes, stabil – és a körülötte élőkől világosan elkülöníthető – identitással rendelkező népesség.²¹⁷ Ugyanígy megemlíthető, hogy Afrikában többnyire nincs olyan állami-területi előkép, amelyre a mai állami identitást alapozni lehet, a függetlenedést követő gazdasági és társadalmi kudarcok pedig mindenkit óva intettek attól, hogy a szubszaharai törzsi lojalitások alapján bármiféle határátjzolásba

²¹⁴ Safran: *Spatial*, 13–14.

²¹⁵ Párdány: *Államesség*, 363.

²¹⁶ Ugyanebben az időszakban vállalt – 1938 végéig nem teljesített – kötelezettséget Csehszlovákia a kárpátaljai autonómia megteremtésére, illetve Litvánia a Memel-vidéki autonómia megteremtésére. Ezek az egységek ma már nem léteznek. 1878 és de facto 1885, de iure 1908 között létezett a Török Birodalmon belül az autonóm Kelet-Rumélia, 1914-ben pedig Albániában az Észak-Epiruszi Autonóm Köztársaság, amelyeket mindkét esetben külföldi nyomás alakított ki.

²¹⁷ Mozaffar–Scarritt: *Why Territorial*, 237–238., 249.

kezdjenek.²¹⁸ Ezekkel a problémákkal Európa nem szembesül. Mindez annak ellenére is igaz, hogy korlátozott számban a vén kontinensen is vannak ilyen bizonytalan identitású területek, például Kelet-Ukrajna vagy Odessza, ahol – eltérően a Krímtől, már annak 2014-es Oroszországhoz csatolását megelőzően is – nehéz etnikai határvonalat húzni az orosz és az ukrán többségű területek közé, még maguk az érintettek számára is.²¹⁹

A területi autonómia létesítése sok esetben konfliktusra vezethető vissza, Európában ez az arány 40% feletti, a többi kontinenst számítva még ennél is magasabb.²²⁰ Rothchild és Hartzell az 1945-1999 közötti polgárháborús helyzeteket vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy azok lezárását akkor eredményezheti a területi autonómia, ha a kialakított rendezés része olyan kényszerítő erő, amely garantálja a megvalósítást. Megállapításuk szerint egy konfliktus rendezésének sikere leginkább a konfliktus tárgyától függ (negatív hatású 40,4% a 100%-ból), amivel közel azonos fontosságú, de pozitív hatású a megegyezés tartalmának kikényszeríthetősége (40,3%). A területi autonómia alkalmazása 31,7%-kal növeli a megállapodás valószínűségét, míg ha nagyhatalmi konfliktus van a háttérben, az önmagában 21,5%-kal csökkenti. Ehhez képest a konfliktus elhúzódó jellege elhanyagolható, 0,2%-os mértékben befolyásolja a megegyezés esélyét.²²¹ A befagyott konfliktusok rendezésére viszont többnyire nem alkalmas a területi autonómia, hiszen kevesebbet kínál, mint a már megszerzett *de facto* függetlenség,²²² akkor is, ha az nemzetközileg elismert státuszt eredményezhetne.²²³

Palermo az EBESZ kisebbségügyi főbiztosának területi autonómia kapcsán tapasztalható tartózkodásával összefüggésben – az intézmény „konfliktusmegelőző, területi integritást őrző” szerepéből levezetve – megemlíti, hogy miközben 1990-es évek elején aktívan törekedtek a

²¹⁸ A kérdés kapcsán ld. BÚR Gábor: Államkudarcok Afrikában, in. Búr Gábor: *Afrika-történeti tanulmányok*, Mundus Novus, Budapest 2011, 93–126. A gyarmati időszakból származó határokat egy esetben, Dél-Szudán függetlenedésekor írták fölül.

²¹⁹ Urszula DOROSZEWSKA: Rethinking the State, Minorities, and National Security, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 130. Az identitások formálódására a 2014 óta zajló ukrán-orosz konfliktus következtében kialakult területi elhatárolódás vélhetően erős hatást gyakorol majd.

²²⁰ Schulte: *Conflict*, 25.

²²¹ Donald ROTHCHILD–Caroline A. HARTZELL: Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000, 254–269. Az 1945-1999 közötti 102 polgárháborús konfliktusból csak 26-ot tudtak mintaként felhasználni, mert 17 folyamatban volt az elemzés elkészítésekor, pedig 47-ben nem megegyezés született, hanem valamelyik fél győzedelmeskedett. A 38 megállapodással lezárt konfliktus közül 9-ben nem telt el 5 év a megállapodás óta az 1999-es felmérésig, így nem tudták megállapítani a rendezés tartósságát, 3 esetet pedig azért zártak ki, mert a rendezési folyamatban nem a korábban hadban álló felek vettek részt. Stabílnak azt a megállapodást tekintették, ahol a megegyezéstől számított 5 éven belül – vagyis egy választási ciklust meghaladó időtávlatban – nem újult ki az ellenségeskedés. Im. 262–264.

²²² Palermo: Central, 89.

²²³ MANZINGER Krisztián–TÖRŐ Csaba: A területi elven innen és túl–A nemzetiségi öngazgatás alkalmazható mintái Európában, *Állam- és Jogtudomány* 2016/3, 95.

Krím autonómiájának megerősítésére, addig tudatosan maradtak távol a külhoni magyar közösségek autonómiatörekvéseitől.²²⁴ Kymlicka felvetésére – miszerint az EBESZ csak az erőszakot alkalmazó kisebbségek számára javasol autonómiát, így az erőszakot „jutalmazza”²²⁵ – Palermo azt válaszolta, hogy egyrészt nem léteznek egységesített megoldások a kisebbségi kérdések rendezésében, másrészt ez nem egy nulla végösszegű játszma (all-or-nothing), így önmagában nem okoz problémát, ha egyes helyzetekben az autonómia ajánlott megoldásként, máskor pedig nem. Az álláspont, mint korábban bemutattuk, nem csak az EBESZ sajátja, a nemzetközi közösség jelentős részére is tartózkodó a területi autonómia kapcsán. Így például 2008 után a nemzetközi közösség inkább kész volt Koszovó függetlenségét elismerni, mint egy poszt-milosevicsi Szerbiában megvalósítandó autonómia témaköréről beszélni.²²⁶

A területi autonómia iránti igényt önmagában nem teremti meg az, hogy valamely etnikai csoport az államterület egy részén többséget alkot, szükséges bizonyos narratívák kialakítása is. Ez fakadhat például az állam közös identitás megteremtésére vonatkozó igényének akár részleges helytelenítéséből, egy esetleges korábbi autonóm vagy független státusz emlékéből, valamint a modernizáció hatásaiból – ideértve az oktatási rendszer fejlődése mellett a gazdasági nehézségek tudatosítását, ahogy azt a regionális törekvések kapcsán korábban láttuk. A nyelvi küzdelmek olyan kisebbség esetében vezethetnek nagyobb valószínűséggel területi megoldás követelésére – ideértve az autonómiát és akár a szeparatizmust is – amely területileg koncentráltan él, de határait, etnikai területét nem tudja megvédeni a többséghez vagy más népcsoportokhoz tartozókkal szemben, így felrémlik előtte nyelvterületének elolvadása.²²⁷ A belgiumi flamandok példája klasszikus esete ennek.²²⁸

Ahogy a regionális identitás megerősödésében, úgy az autonómia sorsában is meghatározó lehet a gazdasági fejlettség vagy fejletlenség. Amennyiben fejletlen területeken az autonómia sem képes a gazdasági lemaradást csökkenteni, az táptalajt adhat az állammal szembeni erősebb követelések megfogalmazásának, de ugyanilyen hatással járhat, ha fejlettebb a terület az országos átlagnál, mert ilyenkor könnyen lehet cél a megtermelt javak saját kézben tartása és ennek érdekében központi hatáskörök elvonása. Rossz hatással lehet az autonómia jövőjére

²²⁴ Palermo: When the Lund Recommendations, 658–659. A főbiztos vezérelve Palermo szerint tudatosan annak erősítése, hogy az autonómia támogatása tevékenysége során inkább kivételnek, mint szabálynak tekintendő.

²²⁵ Kymlicka: Rights to Culture, 35–63.

²²⁶ Keating: Rethinking, 20–21.

²²⁷ Laponce: *Languages*, 148–149.

²²⁸ MANZINGER Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai, *Pro Minoritate* 2016/tavaszi, 8–11.

az is, ha nem tudja megtermelni a működési költségeit és így az államnak kell jelentős forrásokat a fenntartására fordítania.²²⁹

Gyakori, hogy az állam mérlegel az autonómia megadásáról való döntés során. Ukrajna például 1991-ben elfogadta a krími autonómia megteremtését célzó helyi népszavazás eredményét, míg az ugyanezt kérő Beregszász járási és kárpátaljai népszavazások eredményeit figyelmen kívül hagyta. Hasonlóan elutasítóan kezelte Észtország Narva és Sillamäe körzetek 1993-as népszavazását egy orosz területi autonómia létesítése kapcsán,²³⁰ vagy Szlovákia az 1994. január 8-i észak-komáromi magyar nagygyűlés kéréseit. Skóciában a devolúcióról 1979-ben és 1997-ben is tartottak népszavazást, és amikor az utóbbi sikeres lett, a londoni törvényhozás elfogadta a Scotland Act-et, létrehozva a Skót Parlamentet és megállapítva hatásköreit. Ugyanakkor például Elzászban, ahol 2013 áprilisában népszavazást rendeztek a történelmi területet alkotó két körzet egy új közigazgatási egységbe, *collectivité territoriale unique*-be összevonásáról, akkor – köszönhetően annak, hogy a választók alig harmada szavazott – az 55,8%-os támogatás dacára nem került erre sor, sőt, a 2016. január 1-jével hatályba lépett új közigazgatási beosztás szerint Elzászt Lotharingiával és Champagne-Ardenne-nel vonták össze egy közigazgatási régióba *Grande Est* néven.²³¹

Sok esetben az állam csak a legvégső esetben, az államterület csorbulása reális veszélyének felsejlésekor hajlandó az autonómia biztosítására, mint tette az Magyarország 1918-19 fordulóján a ruszinok, szlovákok és a németek autonómiájáról szóló törvények meghozásával, vagy Csehszlovákia – a Felvidék magyar lakta sávjának visszacsatolását megelőzően folytatott – 1938-as komáromi tárgyalások idején a Csallóköz vonatkozásában. A területi autonómia leginkább az adott népesség által korábban is lakott területen jöhet létre, de például Nicaraguában a polgárháborút lezáró 1990-es megállapodás alapján a kormányzat olyan területek számára adott autonómiát, amelyekre a felkelőkkel megegyezésben őket letelepíthették.²³²

A területi autonómia előnyei közé sorolják, hogy az etnikai problémákat lokalizálja,²³³ így a lakosság nem távolodik el az államtól, sőt, ha helyi szinten jól működnek a dolgok, akkor a közösség az államban saját nemzeti önazonossága megtartásának és politikai részvétele

²²⁹ Schulte: *Conflict*, 33.

²³⁰ Pál KOLSTØ: Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies, in: Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 209–210.

²³¹ Korzika ugyanakkor sajátos közigazgatással rendelkezik, amely a *collectivité territoriale* jogállás révén nagyobb fokú autonómiát biztosít a terület számára, mint amivel más franciaországi régiók rendelkeznek.

²³² Rothchild–Hartzell: *Security*, 260–261.

²³³ Donald L. HOROWITZ: The Many Uses of Federalism, *Drake Law Review* 55(4) 2007, 958–959.

biztosításának megfelelő keretét látja, és érdekeltté válik az állam fennmaradásában.²³⁴ Bár az államterület csorbításának félelméről később beszélek részletesen, itt hangsúlyozandó, hogy ennek a meglátásnak ellentmondhat az a helyzet, ha az autonómiára törekvő „részközösség” (az állampolgárok ez esetben nemzetiségi szempontból elkülönülő, meghatározott területen többséget alkotó része) „magterülete” (anyaország) határos az érintett területtel, mert az önkormányzatiság ilyen körülmények közötti létesítése megoldhatatlanná teszi a problémákat és veszélyt jelent az államegység szempontjából is. Az egyben tartás ebben az esetben úgy oldható meg, ha az állameszme olyan széles alapon nyugszik, amely a szomszédos magterület vonzása ellenére is lehetővé teszi a részközösség számára, hogy az adott államon belül keresse a jövőjét és ne akarjon elszakadni.²³⁵ Ennek napjainkból való klasszikus példái lehetnek az Åland-szigetek, vagy a belgiumi német közösség, amelyek kislétszámú közösségként olyan széles jogkörökön nyugvó autonóm intézményrendszert működtetnek, amelyet a szomszédos anyaállamukhoz való esetleges átcsatolást követően nem feltétlenül tudnának megőrizni, hiszen azok alapja a nemzetiségi sajátosságaik megőrzésének védelme és fejlesztése, amely Svéd-, illetve Németországban – az állam jellegéből adódóan – már külön intézkedések nélkül is biztosított lenne.

10.3. Az autonómia létesítése

A területi autonómia alapulhat nemzetközi kötelezettségen, vagy belső politikai és jogi vállaláson. A nemzetközi kötelezettségen alapuló autonómia jellemzően olyan területeken valósul meg, amelyeknek stratégiai jelentőségük van, mint például az Åland-szigetek, vagy ahol a nemzetközi közösségnek kiemelt érdeke fűződik az államközi – például Dél-Tirol esetében – vagy az államon belüli – például Bosznia-Hercegovinában – viszonyok rendezéséhez a térségi stabilitás miatt. Belső megegyezésen alapuló autonómiák rendszerére épül például az Egyesült Királyság vagy Spanyolország, amelyek egy adott időszak politikai erőviszonyainak megfelelően alakultak ki. A legfontosabb kérdés a kitérgetés során a bizalom megteremtése a felek között, így különösen, hogy a kisebbségi követeléseket a többség ne az elszakadás első lépéseként, a többségi elvárásokat pedig a kisebbség ne az asszimiláció előszobájaként lássa.²³⁶ Minden esetben fontos az autonómia tartalmának felülvizsgálata iránti nyitottság annak érdekében, hogy a dinamikus változó viszonyokra az intézményrendszer reagálni legyen képes; ennek részleteit később vizsgálom majd.

²³⁴ Párdány: *Államegység*, 164–166.

²³⁵ Párdány: *Államegység*, 353–356.

²³⁶ Salat: *Etnopolitika*, 307.

Az autonómia és annak tartalma többnyire egyeztetés során alakul ki, de az is előfordulhat, hogy a kívülről erőltetik rá a közösségre. Ez volt a helyzet az első álandi autonómia-státútum esetében, amelynek tartalmáról Svéd- és Finnország egyezett meg, a terület lakosainak kihagyásával.²³⁷ A Népszövetség közreműködésével kidolgozott szöveg a svájci kantonok működési elvét vette mintául.²³⁸ A rendezés legnagyobb részben annak lett köszönhető, hogy a szigetcsoport stratégiai helyen fekszik, így stabilitása és fegyvermentessége nemcsak a szomszédos államoknak, de az európai hatalmaknak is érdeke közel 200 éve. A kidolgozott és több lépcsőben bővített modell azóta példává vált, így például a 2005-ös aceh-i rendezés jelentős mértékben annak átvételével történt.²³⁹ Intézményi szempontból is példamutató a szabályozás, hiszen a konfliktust békés úton sikerült tartósan – több mint 90 éve – rendezni, annak révén, hogy alkalmasnak bizonyult a szigetek svéd jellegének megőrzésére. A szabályozás erős alkotmányos alapra épül, a helyi kormányzat széleskörű jogosítványokkal rendelkezik, a státútum módosítása pedig nem történhet meg az álandi törvényhozás, illetve két egymást követő finn parlament minősített többségű beleegyezése nélkül.²⁴⁰

Dél-Tirolban is próbálkoztak a lakosság akarata ellenére elfogadott státútumot gyakorlatba ültetni, először 1948-ban Olaszország egyedül, majd az 1960-as évek első felében Ausztriával közösen. Maga a terület érdekes fejlődési utat járt be a mai konszolidáltnak tekinthető helyzet eléréséig: a hagyományosan német és olasz lakosságú területen az 1918-as impériumváltást²⁴¹ követően megcserélődtek a szerepek, a déli olaszok helyett az északi részen élő németek kerültek kisebbségi helyzetbe. A fasiszta hatalomátvételt követően 1923-ban olaszosították a helyneveket és betiltották a *Südtirol* elnevezést, majd 1926-ban katonai övezetté nyilvánították a területet.²⁴² A két háború közötti asszimilációs politika, majd az 1939-es áttelepítési egyezmény gyengítette a terület német jellegét.²⁴³ 1945 után a terület

²³⁷ Schulte: *Conflict*, 44. A lakosság először el is utasította a szöveget. Uo.

²³⁸ Göran LINDHOLM: Recent Developments in the Evolution of the Åland Autonomy, in: Lise Lyk (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Nordiska Institutet För Regionalpolitiska Forskning, 1997, 75.

²³⁹ Lásd az Álandi Békeintézet honlapját: <http://www.peace.ax/en/the-aland-example>

²⁴⁰ Gustav BLOMBERG: *The Åland Example Applied—A Case Study of the Autonomous Region of Muslim Mindanao*, Ålands fredsinstitut, 2015/2., 11. http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2-2015_Bloomberg_webb.pdf

²⁴¹ Az addig Ausztriához (az Osztrák-Magyar Monarchiához) tartozó Dél-Tirolba az olasz hadsereg 1918. november 4-10. között vonult be.

²⁴² Az 1948-as első autonómia-státútumban ezért még nem a Südtirol elnevezés, hanem a Tiroler Etschland szerepelt. Rolf STEININGER: *Südtirol—Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Haymon Taschenbuch, Wien-Innsbruck 2014, 39. Etsch (Adige) szimbolikus jelentőségű dél-tiroli folyó, amely a német himnusz első – náci időkben hivatalosan használt – versszakában szerepel, mint a németiség kiterjedését meghatározó földrajzi tényező.

²⁴³ A Dél-Tirol német lakosságának Németországba áttelepítéséről szóló német-olasz egyezményt a II. világháború éveiben részlegesen hajtották végre. Annak során elsősorban fiatalok, városi lakosok, illetve ipari

Olaszországnál maradt, de Róma rászorult az 1946-os Gruber-De Gaspari- megállapodás aláírására, ami az 1947-es olasz békeszerződésnek is része lett, és amelyben Olaszország kötelezettséget vállalt az autonómia megteremtésére.²⁴⁴

Érdemes szót ejteni arról, hogy a háborúból vesztesen kikerült korábbi centralizáló állam ekkor gondban volt: nemcsak elveszítette dalmáciai területeit Jugoszlávia, a Dodekanészoszt pedig Görögország javára, de nemzetközi igazgatás alá került Isztria Trieszttel; Szicília függetlenségre törekedett, Franciaország Valle d'Aosta-ra vágyott²⁴⁵ és felmerült Dél-Tirol Ausztriához csatolásának lehetősége is.²⁴⁶ Ezek a fejlemények ellehetlenítették a centralizált állam fenntartását, így már 1944 elején sor került bizonyos intézmények létrehozására Szicílián és Szardínián, ami gyakorlatilag a megszálló szövetséges hatalmak által létrehozott helyi közigazgatás továbbélését tette lehetővé.²⁴⁷ Valle d'Aosta az 545/1945. sz. törvény értelmében régióvá alakult, Szicília széles körű pénzügyi és jogalkotói autonómiáját²⁴⁸ pedig a 455/1946. sz. törvény írta elő.²⁴⁹ Az autonómiatörvényeket csak az 1947-es olasz alkotmány illesztette a jogrendbe, vagyis azok azt megelőzően alkotmányos rendelkezés nélkül, politikai szükségből, de jogszabályok révén működtek. Az alkotmány elfogadását követően került sor a különleges régiók autonómiáját megteremtő alkotmányos törvények elfogadására: 2/1948. Szicília, 3/1948. Szardínia, 4/1948. Valle d'Aosta és 5/1948. Trentino-Dél-Tirol.²⁵⁰

Habár a dél-tiroliak nem mondhatták, hogy nem rendelkeznek autonómiával, az csak névleges volt. Az 1948-as statútum értelmében Dél-Tirol az olasz Trentino-val együtt lett autonóm, a régió olasz többségű volt, a tartomány számára fontos mezőgazdasági és

munkások és alkalmazottak távoztak, míg a földhöz kötődő vidékiek, a gazdálkodók, valamint a magántulajdonnal bíró középosztály Dél-Tirolban maradt. Katzenstein: *Ethnic*, 290.

²⁴⁴ Ez egyedüli helyzetet teremtett Dél-Tirol számára az olasz régiók és a különleges státuszú régiók között.

²⁴⁵ Már az Algírba menekült francia kormány 1943-as kiáltványa is a „visszacsatolást” szorgalmazta.

²⁴⁶ Steininger: *Südtirol*, 119–121.

²⁴⁷ Ez hasonló jelenség volt ahhoz, ami ugyanebben az időszakban Észak-Erdélyben létrejött, vagyis hogy a megszálló szövetséges haderő ellenőrzése alatt kiépült egy helyiekből álló közigazgatási struktúra. A különbség Olaszország és Románia között abban állt, hogy az utóbbinak lehetősége volt már 1945 márciusában felszámolni az észak-erdélyi intézményeket, amikor a román államigazgatás a kommunista vezetésű kormány megalakulását követően átvehette a terület feletti szuverenitást.

²⁴⁸ A széleskörű szicíliai autonómia újdonság volt az unitárius olasz államban és leginkább az erős függetlenségi törekvésekre, valamint a térség gazdasági lemaradására volt visszavezethető. Simone PAJNO: *Regionalism in the Italian Constitutional System*, in: *Diritto e Questioni Pubbliche* 2009/9, 626–627.

²⁴⁹ Az 1946-os autonómiastatútum értelmében Szicília pénzügyi és jogalkotói hatásköreit csak a kizárólagos állami hatáskörök és az olasz nép által választott alkotmányozó gyűlés által elfogadott mezőgazdasági és ipari reformok korlátoztak volna. Gyakorlatba azonban ezt soha nem ültették, a jogalkotó és az Alkotmánybíróság a központosítást preferálta, az állami források átadása pedig olyannyira elhúzódó és hiányos volt, hogy még jóval a 2001-es alkotmányreform előtt a korábbi elképzelések teljes kudarcát eredményezte. André FAZI: *Insularity and Autonomy: From a Misleading Equation to a New Typology*, in: Alain-G. Gagnon–Michaël Keating: *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 140.

²⁵⁰ Az utolsó különleges jogállású régió statútumának elfogadására az olasz-jugoszláv határ rendezését követően került sor, így Friuli-Venezia Giulia autonómiastatútuma az 1/1963. sz. alkotmányos törvénnyel született meg.

turisztikai ügyeket is kezelő regionális gyűlésben pedig bármikor leszavazhatta őket az olasz többség, sőt a döntések érvényességéhez, miként a kevésbé fontos kulturális és intézményi ügyekben döntő tartományi gyűlés – ahol már a németek alkották a többséget – döntéseinek érvényességéhez is római kormányzati jóváhagyás volt szükséges. Problémát jelentett, hogy a rendezés csak elismerte a német közösség jogát nyelve használatára, az intézményekkel szemben is, de egyetlen hivatalos nyelvnek az olaszt nyilvánította. Az egyenlőtlenség olyan kérdésekben is látható volt, hogy amíg német iskolákban kötelező volt az olasz nyelv tanítása, addig olasz iskolákban nem kellett németül tanulni.²⁵¹ Az elégtelen rendezés lett az oka annak, hogy eltérően az autonómiákra általában jellemző folyamatoktól, itt az erőszak az autonómia – névleges – megteremtése után, annak problematikus jellege miatt keletkezett.²⁵²

A helyieket zavaró betelepítések elleni tiltakozásul 1956-ban robbantak az első bombák.²⁵³ A helyi német politikai erő, a Dél-Tiroli Néppárt (Südtiroler Volkspartei, SVP) 1958-ban kilépett a regionális kormányból és új autonómiatervet nyújtott be a római törvényhozásnak, amelyet az olasz politikai elit elutasított, mint a terület olasz jellegének (*italianità*) veszélyeztetőjét.²⁵⁴ A frusztrációnak újabb lökést az Alkotmánybíróság 1960-os döntése, amely szerint bár a lakhatás tartományi hatáskörbe tartozik, ez nem korlátozhatja a *nemzeti érdek* érvényesülését, vagyis a betelepítés folytatását.²⁵⁵ A fordulópontot az 1961. június 12-i *Tűz éjszakája* (Feuernacht) hozta, amely végül bizonyos idő elteltével rákényszerítette Rómát, hogy tárgyalóasztalhoz üljön.²⁵⁶

Ezen a ponton érdemes bemutatni az anyaország, Ausztria szerepét is. Az osztrák nemzet léte történeti szempontból új fejlemény, alapjainak letétele csak a II. világháború, illetve az 1955-ös államszerződés után történt meg. Ennek következtében Dél-Tirol német lakossága is német identitású volt, ami az osztrák nemzetépítési folyamattal párhuzamosan fordult inkább Ausztria felé, köszönhetően annak is, hogy a hagyományosan erős tiroli regionális tudatra

²⁵¹ Antony ALCOCK: *The South Tyrol Autonomy*, County Londonderry, Bozen/Bolzano 2001, 6–7., <http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf>

²⁵² Az első statútum komplex egyensúlyozási kényszer eredménye volt: az államnak egyrészt teljesítenie kellett nemzetközi vállalását és valamiféle egyensúlyt biztosítania a térség német és olasz lakosságának érdekei között, úgy, hogy védi az olasz kisebbséget, valamint reagálnia kellett Trentino olasz lakosságának autonómiaigényére, figyelembe véve azt, hogy Valle d'Aosta okszitán és Trieszt környékének szlovén lakossága vélhetően hasonló igényekkel fog fellépni. Stefan WOLFF: *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: Souty Tyrol in Comparative Perspective*, 10. <http://www.stefanwolff.com/files/STCPS.pdf>

²⁵³ Schulte: *Conflict*, 68. Olaszország évtizedeken keresztül telepített olaszokat Dél-Tirolba az etnikai arányok megváltoztatásának szándékával.

²⁵⁴ Alcock: *The South Tyrol*, 9. Az SVP-ben 1957-ben hatalomra jutottak az 1948-as megállapodással elégedetlen radikálisok, ez okozta a politikai irányvonal megváltozását.

²⁵⁵ Alcock: *The South Tyrol*, 8.

²⁵⁶ A dél-tiroli erőszakkal kapcsolatosan lásd DABIS Attila: A Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság (BAS), *Pro Minoritate* 2012/Nyár, 81–90.

építve Bécs tudatosan használta a dél-tiroli rendezés kérdését saját nemzetépítésében, illetve külpolitikai láthatóságának növelésében. Ennek során fontos esemény volt, hogy az ENSZ Közgyűlésének 1497 (XV). sz. 1960. október 31-i határozata az 1946-os megállapodásra és az 1947-es párizsi békeszerződésre hivatkozással megerősítette, hogy Olaszországnak kötelezettsége a terület német nyelvű lakosságának védelmét biztosító autonómiát létrehozni, Ausztria pedig legitímen fejtheti ki a véleményét a kérdésben.²⁵⁷ Az osztrák pozíciót gyengítette a Dél-Tirolra vonatkozó ausztriai nézetek sokfélesége és azok nehéz összeegyeztetősége. A kérdés ENSZ KGY elé vitele azt is mutatta, hogy az osztrák törekvések nem élveznek egyértelmű nemzetközi támogatást, sőt a lépés mérgesítette a viszonyt Olaszországgal, amire Ausztria az Európai Gazdasági Közösséghez való közeledése érdekében rá lett volna szorulva.²⁵⁸ A Feuernacht után megindult tárgyalás során – az SVP feje fölött – 1964-re Olaszország és Ausztria megegyezésre jutott az autonómia tartalmát illetően. Az SVP elutasította a megállapodást, viszont egyértelműsítette, hogy az 1948-ban kialakított kereteken belüli autonómia megteremtése elfogadható politikai megoldás lehet, ami innentől kezdve már csak idő kérdésévé tette a megegyezés tető alá hozását.²⁵⁹ Ugyanígy fontos volt az SVP-nek az 1964-es döntése, amely a ladinok érdekeinek nyílt felvállalása révén megszerezte a népcsoport politikai támogatását.²⁶⁰

A konfliktus rendezhetővé válásának három politikai oka volt: Tirol ausztriai része képes volt a kérdést az osztrák állami politika szintjére emelni az 1950-es években, Ausztria pedig nemzetközi szinten megjeleníteni azt; az olasz belpolitika a regionalizáció irányába fordult; tartományi szinten pedig megváltozott a helyi olasz és német elit érdekérvényesítő képessége.²⁶¹ A korabeli olasz politikai rendszer jellemzője, a klientizmus – egyes állások politikai alapon történő leosztása – eleinte a dél-tiroliak ellen dolgozott, később mégis lehetővé tette a megegyezést és annak fenntarthatóvá tételét. Az osztrák kormánnyal és a dél-tiroliakkal elért 1969-es 137 pontos megegyezés már ennek megfelelően úgy rendelkezett, hogy a tartományi közigazgatás állásainak kétharmada a német és a ladin lakosságot illette, a tartományi kormányzatot pedig felhatalmazták a fejlesztési források kezelésére.²⁶² Ez utóbbi szignifikáns előrelépést jelentett a helyi német cégek bevonásában, az első viszont a tartományi adminisztráció jelentős felduzzasztásával járt, mert a bővítést úgy hajtották végre,

²⁵⁷ A határozat szövegét lásd [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1497\(XV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1497(XV))

²⁵⁸ Katzenstein: *Ethnic*, 303–306.

²⁵⁹ Katzenstein: *Ethnic*, 319–320.

²⁶⁰ Győri Szabó: *Kisebbség*, 241.

²⁶¹ Katzenstein: *Ethnic*, 300.

²⁶² Katzenstein: *Ethnic*, 306–310.

hogy egyetlen olasz sem veszítette el a munkahelyét. A dél-tiroli elitet ez a bevonás érdekeltté tette az olasz politikai rendszer fenntartásában. A megegyezés háromnegyedét 1974-re gyakorlatba ültették, de a teljes folyamat végül 1992-ig elhúzódott.

Belgium esete még különlegesebb volt, ugyanis a lakosság etnikai összetétele és a mély flamand-vallon megosztottság miatt az ország egészét át kellett szervezni, így téve föderális állammá a korábbi unitáriust. Itt a rendezés kizárólag belső folyamatok eredménye volt. A vallon-flamand ellentét kialakulásában a nyelvi kérdések mellett szerepet játszottak gazdasági, társadalmi és felekezeti problémák, sőt az is, hogy az államban a központ és a periféria viszonyrendszere az 1830-as függetlenség óta több alkalommal gyökeresen átrendeződött.²⁶³ A stratégiai helyen – a német és francia törekvések keresztjében – fekvő területre a francia nyelvet a Habsburg-uralom, majd 1794 után a berendezkedő francia állam vezette be. Ezekben az évtizedekben vált *francia* nyelvűvé a terület polgársága, ami már az 1815-1830 közötti holland uralom során sem változott, bár a közigazgatásba, oktatásban és igazságszolgáltatásba emiatt azért visszatért a holland.

Az 1830-ban függetlenedő Belgiumban az elit a francia nyelv térnyerését támogatta,²⁶⁴ ami egyrészt arra vezetett, hogy a demográfiai többséget adó flamandok nyelve másodrangúvá vált,²⁶⁵ másrészt kitolódott a nyelvük standardizálása.²⁶⁶ A flamand pozícióját segítette viszont, hogy egyes tartományokban fennmaradt a holland nyelvű államigazgatás és igazságszolgáltatás,²⁶⁷ széles körben elérhető volt az alapfokú flamand nyelvű iskola, illetve a katolikus alsópapság a hívek kontrollálhatósága miatt a helyi flamand dialektusok – és nem „*az ateista és immorális*” holland vagy francia – használatát támogatta.²⁶⁸ Épp ezért a flamand nemzeti mozgalom nem a kultúrától megfosztottságra, hanem a másodrangúság felszámolásának és a korlátozott flamand nyelvű közélet kiszélesítésének szándékára vezethető vissza.²⁶⁹ A kispolgári bázisú flamand mozgalom sajátossága ezen túlmenően, hogy

²⁶³ André P. FROGNIER–Michel QUEVIT–Marie STENBOCK: Regional Imbalances and Centre – Periphery Relationships in Belgium, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin: *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi, 1982, 251.

²⁶⁴ Lode WILS: *Histoire des nations belges*, Éditions Labor, Liège, 2005, 173–174.

²⁶⁵ Els WITTE–Harry VAN VELTHOVEN: *Languages in Contact and in Conflict – The Belgian Case*, Uitgeverij Pelckmans, Kalmthout, 2011, 60.

²⁶⁶ Frognier–Quevit–Stenbock: Regional Imbalances, 253.

²⁶⁷ Wils: *Histoire*, 174.

²⁶⁸ Marc REYNEBEAU: *Le Rêve de la Flandre ou les aléas de l'Histoire*, La Renaissance du Livre, Tournai, 2004, 138–139. Az egyház viszont ezen túlmenően távol maradt a flamand mozgalomtól, mert az állam által garantált jogállását nem akarta veszélyeztetni. Uo. 140.

²⁶⁹ Connor: Ethnonationalism, 38.

egyszerre irányult saját területének társadalmi elitje – amely a franciásítás szószólója lett – és a belga-francia identitású állam ellen.²⁷⁰

A következő évtizedek, elsősorban a választójog fokozatos kiterjesztése – amely érvényesítette a flamand demográfiai többséget – és a politikai élet háromosztatúsága miatt a flamand egyenjogúsítás előremozdulását hozták.²⁷¹ Habár az 1898-as nyelvi egyenlőségről szóló törvény egyenlő hivatalos nyelvvé nyilvánította a franciát és a hollandot,²⁷² és az első világháború kezdetére a flamand mozgalom jelentős eredményeket ért el, nem vált egyenrangúvá sem a két nyelv, sem a két közösség.²⁷³ A Vallóniában élő flamandokra *ötödik hadoszlop*ként tekintettek, a flandriai vallonokra a civilizáció előőrseként. A vallon törekvéseket a regionalizmus megnyilvánulásaként kezelték, a flamandokat szeparatizmusként. A Flandriában alkalmazott nyelvi könnyítéseket emberi jogoknak nevezték, hasonlók alkalmazását viszont Vallóniában elképzelhetetlennek tartották.²⁷⁴

Az első világháborúban a Belgium jelentős részét megszálló német hadsereg tudatosan játszotta ki az etnikai kártyát, nem csak külön adminisztratív igazgatást hoztak létre a flamandok számára, de az 1916/17-es tanévtől megvalósították a legfontosabb háború előtti flamand törekvést, holland nyelvűvé tették a Genti Egyetemet. A háború utáni visszarendeződés az 1920-as évek végéig tartott. Habár ekkor még elutasították a föderalizmust – aminek követelését árulásként aposztrofálták²⁷⁵ – az 1930-as évek elejének közigazgatási és oktatási törvényei már bevezették a területi elv szerinti nyelvhasználatot.²⁷⁶ Ez utóbbi – Brüsszel és agglomerációja kivételével – megszüntette a családfő jogát gyermeke iskoláztatási nyelvének megválasztására, az oktatás nyelvét az adott önkormányzat nyelvéhez igazította.²⁷⁷ Az új közigazgatási törvény bevezette az egynyelvű közigazgatást, a két nyelvi

²⁷⁰ Frogner–Quevit–Stenbock: *Regional Imbalances*, 258.

²⁷¹ Juhász: *Föderalizmus*, 38., Miroslav HROCH: *Social Preconditions of National Revival—A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*, Columbia University Press, New York, 2000, 114–115.

²⁷² A törvényeket ettől fogva két nyelvű változatban fogadta el a törvényhozás és mindkettő hivatalosnak számított. Az alkotmány első holland nyelvű hivatalos változata azonban csak 1967-ben készült el.

²⁷³ Ez mindkét nemzetiséget frusztrálta. Reynebeau: *Le Réve*, 142.

²⁷⁴ Witte–Van Velthoven: *Languages*, 92–93.

²⁷⁵ Aristide R. ZOLBERG: *Splitting the Difference: Federalization without Federalism in Belgium*, in: Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca-London, 1979, 110.

²⁷⁶ Az áttörésben jelentős szerepe volt annak, hogy az 1929. májusi parlamenti választás egyértelműen mutatta, hogy a flamandok elégedetlenek a kis lépések politikájával, a gyakorlatba nem ültetett nyelvtörvénnyel és a francia szupremáciájával, másrészt pedig 143 flamand önkormányzat jelezte, hogy bojkottálják az 1930-as centenáriumi ünnepségeket, ha nem sikerül a nyelvi problémákat rendezni. Witte–Van Velthoven: *Languages*, 116–117.

²⁷⁷ Flandriában lehetővé tették ún. átmeneti osztályok működését, amelyek célja a francia nyelvű gyermekek holland nyelvű iskoláztatásra való felkészítése volt. Ilyen osztályok még az 1951/52-es tanévben is működtek 15 flamand önkormányzat területén. A családfő döntési joga csak a brüsszeli agglomerációban és a fővárosban maradt meg. Witte–Van Velthoven: *Languages*, 119–120.

közösség jogi helyzetét – ezen a szinten – egyenjogúvá téve. A nyelvhatár ekkor még nem lett rögzítve – ez tette lehetővé a korábbi tartományi határok megőrzését – hanem a tízévente lebonyolított népszámlálások eredményéhez igazodott.²⁷⁸ Az 1935-ös igazságügyi törvény az igazságszolgáltatás területén is bevezette a nyelvi kizárólagosság elvét – „feláldozva” Antwerpen és Gent francia nyelvű jogászait, hiszen ha számukra privilégiumokat biztosítottak volna, akkor azokat meg kellett volna adni a Vallóniában élő flamandoknak is. A törvény gyakorlatba ültetését eleinte akadályozta a francia nyelvű ügyvitel korábbi dominanciája, bizonyos idő elteltével azonban végbement az átállás.²⁷⁹ A második világháború előestéjén a flamand minimalista program nagyrészt megvalósult,²⁸⁰ de még mindig voltak problémák, például a központi igazgatás intézményei, a brüsszeli kétnyelvűség helyzete vagy a nyelvhatár.

A II. világháború után – amelyben a flamand mozgalom jelentős része ismét kompromittálódott – a föderalizálás elhalasztását célzó visszarendeződés már rövidebb ideig tartott, több ok együtthatása miatt. Részben amiatt, hogy a vallon mozgalom legharcosabb részeit – a Flandriában élőket – feladták az 1930-as évekbeli törvényekkel, annak érdekében, hogy Vallónia egynyelvűségét megőrizhessék, defenzívába szorítva ezzel a vallon mozgalmat. A vallonok 1945. október 20-21-i liège-i kongresszusukon kijelentették, hogy nem látják a jövőjüket egy kétnyelvű, de flamandosítás felé haladó Belgiumban, amelyben őket kiszorítják a közigazgatásból, háttérbe tolják a szociális juttatásoknál és az állami támogatásoknál, és nem tudnak Franciaország felé forduló külpolitikai irányvonalat vinni. Megoldásként autonómiát kértek.²⁸¹ Sokhatásként érte a két közösséget az 1947-es népszámlálás is: a vallonok látták, hogy visszavonhatatlanul kisebbségbe kerültek az országon belül, így a többségi demokrácia szabályai szerint bármikor leszavazhatóak, a flamandok pedig azt, hogy a nyelvhatáron, illetve a városaikban, különösen Brüsszelben erősen csökkent arányuk.²⁸² A

²⁷⁸ Ha valamely önkormányzat lakosságának 30%-a a másik nemzetiséghez tartozott, akkor az állampolgárokkal való kapcsolattartásban biztosítani kellett a kétnyelvűséget, míg a belső hivatali nyelv a mindenkori többség nyelve lett. A 30%-os határ alatt is lehetővé vált a kétnyelvűség megjelenése helyi sajátosságok, így Ostendében az országos jelentőségű turizmus, Gentben és Antwerpenben a nem flamandok nagy száma miatt stb., de ezt vallon részről nem viszonyozták, még olyan turisztikai települések, mint Dinant vagy Spa esetében sem. Witte–Van Velthoven: *Languages*, 121.

²⁷⁹ Wils: *Histoire*, 201.

²⁸⁰ Witte–Van Velthoven: *Languages*, 124.

²⁸¹ Wils: *Histoire*, 268.

²⁸² A nyelvi adatokat utoljára kérdező 1947-es népszámlálás szerint francia többségűvé vált Brüsszel agglomerációjában Ganshoren, Evere és Sint-Agatha-Berchem, illetve 14 flamand településen 30% fölé emelkedett a francia nyelvűek aránya, míg mindössze 1 vallon településen nőtt 30% fölé a flamand nyelvűek aránya. A változást mutatta, hogy amikor az 1960-as népszámlálás előkészítése során 500-nál több flamand önkormányzat tiltakozott a nyelvi adatok felvétele ellen, a kormány előbb elhalasztotta a népszámlálást, majd 1961. július 24-én törölte a kérdést a feltettek közül.

harmadik jelentős tényező a III. Lipót visszatéréséről rendezett 1950-es népszavazás²⁸³ volt, amely után a flamandokat sokkolta, hogy többségi döntésük ellenére a hangos vallon „kisebbség” győzött, a vallonoknak pedig ismét megmutatta leszavazhatóságukat. A negyedik föderalizációt előmozdító fejlemény a szén- és acéliparra épülő vallon gazdaság 1960-as évektől fokozódó hanyatlása és az antwerpeni kikötőre, valamint a petrokémiai és elektronikai iparra is épülő flamand gazdaság fellendülése volt.²⁸⁴ Flandria gyors urbanizálódása és iparosodása együtt járt az oktatás fejlődésével és annak a flamand társadalmi rétegnek a növekedésével, amely nem tűrte, hogy a társadalmi mobilitását nyelvi diszkrimináció akadályozza.²⁸⁵

Végül, amikor az 1960-as évek elején a feszültség már az állam létét veszélyeztette,²⁸⁶ Belga-Kongó dekolonizációjával párhuzamosan sor került a föderális állam kialakításának megkezdésére is. Ekkor jöttek létre a nyelvi alapon működő kulturális közösségek: francia, holland és német, illetve a területi alapú régiók: Flandria és Vallónia.²⁸⁷ Az egyeztetések során bonyolult, csomagokra épülő megoldás született egyes kérdésekben, így például hat brüsszeli agglomerációs, de Flandriához tartozó településen a nyelvi könnyítések rendszerének bevezetéséért és a francia tannyelvű középiskolák működésének engedélyezéséért cserébe növelték a brüsszeli holland tannyelvű iskolák számát, a minimális osztálylétszámot pedig a flandriai alatt határozták meg. 1968-ban sor került a Leuveni Egyetem holland nyelvűvé tételére,²⁸⁸ majd az 1970-es alkotmány szentesítette a régiókra és közösségekre épülő államberendezkedést.²⁸⁹ A következő évtizedek a jogbővítésről szóltak, ám az állam az egység valamiféle fenntartása érdekében a közösségeknek és a régióknak leadott hatáskörök tekintetében megőrzött bizonyos kompetenciákat, így például bár az oktatásügy közösségi hatáskör, a diplomaszerezés minimumfeltételei központilag rögzítettek.²⁹⁰

²⁸³ Lásd 50. sz. lábjegyzet.

²⁸⁴ Frogner–Quevit–Stenbock: *Regional Imbalances*, 254. Amíg 1919-ben az iparilag legfejlettebb tartományok a vallon Hainaut és Liège voltak, addigra 1971-re az akkori négy flamand tartomány – Brabant ekkor még nem volt szétválasztva – mindegyike le hagyta Liège-t, míg Hainaut mindössze egynél, Antwerpen tartománynál volt fejlettebb. I.m. 262.

²⁸⁵ Witte–Van Velthoven: *Languages*, 42.

²⁸⁶ Lijphart: *Political Theories*, 58.

²⁸⁷ Brüsszel beillesztése a rendszerbe csak később, 1988-ban sikerült, addig elkülönített egységként működött.

²⁸⁸ Az egyetemet fenntartó katolikus püspökség először egy Brüsszel-Wavre-Leuven helyszínekkal működő intézmény létrehozását javasolta, amiben viszont a flamandok annak veszélyét látták, hogy a várost a két nyelvé Brüsszelhez csatolják, ezért elutasították. Witte–Van Velthoven: *Languages*, 156.

²⁸⁹ Ez azt is jelentette, hogy az 1970-es alkotmánymódosítás előtt „alkotmányellenesen”, egy átfogó politikai egyezség következtében kezdtek meg működésüket ezek az egységek.

²⁹⁰ Juhász: *Föderalizmus*, 39.

Az 1980-as alkotmányreform révén váltak a *kulturális közösségek közösségekké*, aminek következménye lett, hogy megindult az állami intézmények „megkettőződése”: az Oktatási Minisztérium az 1980-as évekre gyakorlatilag francia és holland nyelvű minisztériumra szakadt, míg a Belügyminisztérium – formális szeparáció nélkül – a nyelvi határoknak megfelelően fejtette ki működését. Más minisztériumokban a szétválás az alsóbb szinteken megindult, de a felső vezetők tekintetében a különválás nem történt meg.²⁹¹ A flamandok az 1980-as módosítást követően, kihasználva a közösség és a régió területi egybeeséséből fakadó lehetőséget, egyesítették a két intézményt, a flamand központi intézményeket pedig Brüsszelbe költöztették.²⁹² Az 1988-as alkotmánymódosítás elsősorban oktatási hatásköröket delegált a közösségekhez, illetve megteremtette annak lehetőségét, hogy Brüsszel-Főváros önálló régióvá váljon. A folyamat során, általában némi késéssel, de a német közösség is megkapta a flamand és a vallon közösségeknek biztosított jogokat, sőt több lépcsőben Vallónia régiótól egyes hatáskörök ellátását is átvették az érintett községekben.²⁹³

Amíg az 1993-at megelőző alkotmánymódosítások egy unitárius állam átszervezésének lépcsői voltak, addig az 1993-as Belgiumot föderális állammá változtatta. Ekkor került sor Brabant tartomány etnikai határ menti felosztására is. A 2001-es és 2011-es alkotmánymódosítások újabb hatáskörök delegálását jelentették, de a decentralizációs vita még nem ért véget, amit mutat Liesbeth Homans N-VA-párti miniszterhelyettes 2016. január 6-i nyilatkozata, miszerint egy 2019 előtti újabb alkotmánymódosítás folyamányaként 2025-re már nem lesz Belgium, illetve Charles Michel miniszterelnök 2016. január 14-i nyilatkozata, amely szerint 2019 előtt biztosan nem kerül sor további decentralizálásra.²⁹⁴

Szintén eltérően alakult a helyzet Spanyolországban, ahol az átalakítás alapja nem a „kisebbségek” demográfiai túlsúlya volt, hanem az állam demokratikus legitimitásának biztosítása a poszt-Franco korszakban. Spanyolország újkori történetének a dolgozat szempontjából meghatározó állandó problémája a spanyol nemzetállamiság és a kisebbségi nemzetek/nemzetiségek törekvéseinek ütközése. Az egységes államot a *reconquista* hozta létre, ami a kasztíliai spanyol elterjedését elősegítette ugyan, de kezdetben nem számolta fel

²⁹¹ Laponce: *Languages*, 180–181.

²⁹² Ez leginkább azért zajlott zökkenőmentesen, mert a brüsszeli flamandok flamand identitásúak és számuk elhanyagolható (2-3%) Flandria lakosságához képest. Ezt követően a flamand kormány egy tagja mindenkor a brüsszeli közösségből kerül ki, de sem ő, sem a flamand parlament brüsszeli tagjai nem szavazhatnak azokban az ügyekben, amelyek régiós kompetenciákat érintenek, hiszen Brüsszel nem része Flandriának. A francia nyelvű közösség azért nem tudta az egyesítést végrehajtani, mert a brüsszeli francia nyelvűek nem vallon, hanem brüsszeli francia identitásúak, arányuk a francia nyelvű közösségen belül lényegesen nagyobb (20% körüli), illetve bizonyos régiós hatáskörök osztottak a kelet-belgiumi német közösséggel.

²⁹³ Manzinger: A föderális, 16–17.

²⁹⁴ 2014-ben a közös állam megszüntetését is célul tűző flamand N-VA kapta országosan a legtöbb szavazatot és került első ízben a belga kormányba.

az egységes keretbe illesztett területek korábbi különállóságát. A nacionalizmus korában így nemcsak a spanyol, hanem a „kisebbségi” nacionalizmusok is meg tudtak erősödni, részben az erős premodern nemzettudat (Katalónia, Galícia), részben a korábbi intézményrendszer továbbélése miatt (Katalónia, Baszkföld és Navarra)²⁹⁵ – némileg hasonlóan ahhoz, ahogyan Trianon előtt a magyarországi horvátok és szerbek, illetve az erdélyi románok nacionalizmusa is fejlődött. A partikuláris identitások fennmaradását segítette az is, hogy bár spanyol erős pozícióba került, főleg a rurális, szóbeli kommunikációs keretek között használt nyelvekkel szemben, egyes kivételektől eltekintve – ilyen volt például a katolikus egyház által játszott szerep Galiciában – nem volt jellemző a spanyol nyelv terjesztése a kora újkori államban.²⁹⁶

Ez a helyzet a spanyol örökösödési háború (1701-1714) idején változott meg: a Habsburgokat támogató Aragónia tartományai – Aragónia, Katalónia, Valencia és a Baleár-szigetek – vereségüket követően elveszítették intézményeiket és a spanyolosítás áldozataivá váltak. Ezt és az utána következő folyamatot spanyol részről a korra jellemző természetes (nemzet)államépítés, a különállás, a partikuláris identitások és nyelvek visszaszorításának velejárójának tekintik, az érintett régiók viszont a saját nemzetépítési törekvéseiket ellehetetlenítő olyan igazságtalanságnak, amelyet orvosolni szükséges, és ami csak részben történt meg az 1978-ban elfogadott státus révén.²⁹⁷ A mai problémák jelentős részben erre az alapvető felfogásbeli különbségre nyúlnak vissza.

A regionális tudatok erősödésének nagy lökést adott az 1808-as francia-ellenes felkelés, amelyet a provinciákban szerveztek meg, de amelyeknek nem volt szeparatista éle: szükségesnek tartották egy felettes állam létét.²⁹⁸ A XIX. században az állam a közigazgatáson, oktatáson, hadseregen, postán és egyéb intézményeken keresztül igyekezett a spanyol nyelv használatát és az állam egységesítését előmozdítani, kiváltva a helyi nacionalizmusok erősödését, amit előmozdított a gyarmatbirodalom 1898-as – spanyol nemzeti tragédiaként megélt – bukása és az állam legitimitásának emiatti megkérdőjeleződése is. Mindez egy olyan országban zajlott, ahol a liberális és a konzervatív tábor szinte állandó polgárháborút vívott, a hadsereg a saját érdekeit követte, az oktatási rendszer pedig a

²⁹⁵ Justo G. BERAMENDI: Identity, Ethnicity and State in Spain: 19th and 20th Centuries, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000, 83.

²⁹⁶ López: *The Politicization*, 390–392.

²⁹⁷ 1929-ig mintegy 150 jogszabály született a spanyol nyelv előmozdítása és a katalán tiltása érdekében. Matthew TREE: *Barcelona, Catalonia–A View from the Inside*, Catalonia Press, hn. 2011, 17–19. A katalán nyelv visszaszorításáról lásd Benet: *L'intent*, 11–44.

²⁹⁸ Marianne HEIBERG: *The Making of the Basque Nation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–New Rochelle–Melbourne–Sydney 1989, 5.

pénzhiány miatti kiépítetlensége okán nem tudta kiszorítani a regionális nyelveket.²⁹⁹ A politikai jobb- és baloldalodon ekkor szilárdultak meg azok a máig ható sztereotípiák, miszerint a spanyol nacionalizmus és a centralizmus veresége az állam végét jelentené, illetve hogy a regionalizmus lehet az a módszer, amely segíthet egy államon belül tartani a különböző nemzeti törekvéseket.³⁰⁰ Az államtól való eltávolodást és a regionális tudatok erősödését elősegítette az is, hogy bár az állam a *spanyolok* egységére kívánt épülni, a XIX. században a kormánytagok között Andalúzia és Extremadura erősen felülreprezentáltak voltak, miközben a lakosság mintegy ötödét kitevő Katalónia csak 2,5%-át adta a minisztereknek.³⁰¹

Az egyes nemzetiségek a XIX. században eltérő fejlődési utat jártak be: a spanyol nemzetállamot ellenző baszk nacionalizmus a tradicionalizmus felé fordult, a nyelv és a helyi társadalmi struktúra megőrzését sürgetve, illetve a modernizációt elutasítva, élesen szembehelyezkedve a fejlődést pártoló, főként városi helyi erőkkel.³⁰² A katalán nacionalizmus alapja a nyelvi, kulturális megújulást célzó *Renaixença* (Újjászületés) lett, sajátosságát – és erejét – pedig egyrészt az adta, hogy élére a spanyol gyarmatbirodalom összeomlása miatt piacait elvesztő elit állt, amely beágyazta a katalán közgondolkodásba a nemzettudatot, másrészt pedig, hogy mivel az a legkülönbözőbb társadalmi rétegekhez is eljutott, sokszínűvé tette a *katalán* politikai palettát, megelőzve így a Baszkföldön vidék-város viszonylatban bekövetkezett, politikai háttérű társadalmi szakítást.³⁰³ A harmadik megmozduló terület Galícia volt, amely a kelta társadalmi modell eszményítéséhez fordult vissza, a nyelvkérdést viszont egészen 1918-ig szinte fel sem vethették az előrehaladott asszimiláció miatt.

A centralizmus és a regionalizmus küzdelme 1812-ben kezdődött az állampolgári egyenlőségre alapított központosító liberális alkotmány elfogadásával, amit egy 1873-as – soha hatályba nem lépett – alkotmánytervezet kísérelt meg felszámolni. Az 1931-es új, köztársasági alkotmány alapja „*a munkásmozgalom, a spanyol demokratikus nacionalizmus, illetve a katalán és galíciai nacionalizmus szövetsége*”³⁰⁴ lett, ami lehetővé tette, hogy Katalónia és Galícia elfogadhassa saját státútumát. Ezeket néhány évvel később a Franco-rendszer törölte el. Az alkotmány egyértelműen előfutára volt az 1978-as alkotmányban

²⁹⁹ García de CORTÁZAR–González VESGA: *Spanyolország története*, Osiris, Budapest 2005, 304–305., 329.

³⁰⁰ Beramendi: *Identity*, 84–88.

³⁰¹ de Cortázar–Vesga: *Spanyolország*, 323.

³⁰² Ezt az is előmozdította, hogy Baszkföldön 1876-tól épült ki a spanyol nyelvű iskolahálózat, ami jelentősen visszaszorította a baszk használatát. Marianne HEIBERG: *Urban Politics and Rural Culture: Basque Nationalism*, in: Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982, 357–359.

³⁰³ Beramendi: *Identity*, 90–91.

³⁰⁴ Beramendi: *Identity*, 93.

meghatározott autonóm közösségekre (AK) épülő államszervezetnek abban az értelemben, hogy megkísérelte a négy erős nemzeti – spanyol, katalán, baszk és galíciai – illetve a többi gyengébb regionális – például aragóniai, valenciai – identitást egy államon belül tartani.³⁰⁵ A fél-föderális államberendezkedés nemcsak moderálta a nemzetiségek törekvéseit és érdekelttette őket az együttműködésben, de egyúttal elismerte létjogosultságukat, jogaikat – például a kétnyelvűség bevezetésével.³⁰⁶

Az 1939-ben győzedelmeskedő, nemzeti egységet kívánó Franco-diktatúra idején bármiféle különállás, így akár a kisebbségi nyelvek használata politikai kiállásnak számított és a hatalom rosszállását váltotta ki. Mindössze azok a baszk tartományok tarthatták meg bizonyos jogosítványaikat, amelyek támogatták a rendszer hatalomra jutását. Az állam nemcsak tiltotta a regionális nyelveket, de célja volt a lakosság költöztetése révén az etnikai homogenizáció előmozdítása is. A betelepítések „mellékhatásaként” viszont a katalán, baszk és galego nyelvek iránti figyelem is megélénkült.³⁰⁷ Az 1960-as évek elejétől ráadásul Spanyolországban is megerősödtek a Nyugat-Európára jellemző regionális törekvések.

A diktátor halálát követő időszak regionális autonómiát követelő sztrájkjai és az utcai erőszakhullám azt vetítették előre, hogy Spanyolország csak decentralizált formában lehet stabil. Ezt erősítették az 1977-es és 1979-es választások is, amelyeken Katalóniában és Baszkföldön a kisebbségi pártok többséget szereztek. A madridi kormányzat abba a helyzetbe került, hogy az autonómiát szorgalmazó pártokkal kellett megegyeznie a demokratikus átmenet érdekében.³⁰⁸ Ezt elősegítette, hogy a Franco-rendszer a spanyol nemzetegyesítő nacionalizmus legitimációját rombolta, így az átmenet idején demokratikus párt nem vállalhatott fel a decentralizációval ellentétes pozíciót.³⁰⁹ Az 1978-as alkotmány tető alá hozása szélesebb kör részvételével zajlott, mint az 1931-esé, a reformpárti francoistákat és a baszk nacionalistákat is sikerült bevonni.³¹⁰ Az AK-ra épülő 1978-as rendezés, amely a hasonló 1931-estől eltérően tartósnak bizonyult, újszerű megközelítést hozott az állam működtetésében. A rendezés az első évtizedekben a konfliktusok csökkentését is elősegítette, mert egyrészt – látszólag – okafogyottá tette a radikális törekvéseket és együttműködésre

³⁰⁵ A baszkok kimaradtak a madridi kormánnyal való egyeztetésből az 1930-as évek elején. Heiberg: Urban, 373.

³⁰⁶ Beramendi: Identity, 93.

³⁰⁷ López: The Politicization, 404–405.

³⁰⁸ Heiberg: Urban, 384.

³⁰⁹ Núñez: Autonomist, 124–125.

³¹⁰ Beramendi: Identity, 93–94.

ösztönzött, másrészt elismerte és intézményrendszerrel ruházta fel a spanyoltól eltérő, regionálisnak tekintett, de valójában nagyon is erős nemzeti identitásokat.³¹¹

A rendszer egésze nem került válságba, de az elmúlt több mint egy évtized azt mutatta, hogy – hasonlóan a belgiumi rendezéshez – van olyan részese az egyezségnek, amely nem tartja kielégítőnek az 1970-es évek végén kialakított szabályokat. Ennek érdekében 2006-ban módosították Katalónia autonómiastátútumát, amelyet már egy azt rögtön követő politikai egyezség miatt fontos elemeiben megkurtítottak, de amelyet 2010-ben még így is alkotmányellenesnek nyilvánított az Alkotmánybíróság.³¹² Azóta a katalán és a spanyol kormányzat közötti küzdelem váltakozó intenzitással folyik, az előbbi a függetlenséget célozza, amiről népszavazásokon 2014-ben és 2017-ben – illetve átvitt értelemben a 2015-ös³¹³ és 2017-es³¹⁴ előrehozott katalóniai regionális választásokon – is megkérdezték a lakosságot, az utóbbi pedig – amelynek fő ereje a 2006-os státútumot az AB elé küldő Néppárt (PP) – az államegység fenntartását.

A példák alapján látható, hogy minden autonóm, illetve föderális rendszer kialakulása, amely nemzetiségi okra vezethető vissza, az adott körülményekhez igazodik. Vannak a helyzetekben közös elemek, így elsősorban az állam és a nemzetiség(ek) erőviszonyának megváltozása a korábbi állapothoz képest, ami fenntarthatatlanná teszi a korábbi államon belüli korábbi rendet. Szintén közös elemnek tűnik, hogy nem az aktuális jogi helyzet a meghatározó az autonómia létrejöttében, hanem az erőviszonyok: Belgiumban és Olaszországban is az átalakulás megkezdése után igazították az alkotmányos kereteket a kialakított kompromisszumhoz. Ennek hangsúlyozása azért nagyon fontos, mert Romániában alkotmányellenességre hivatkozással utasítják el a székelyföldi autonómia ötletét, Spanyolországban szintén hasonló érvekkel a katalán törekvéseket. A fentiek alapján leszögezhető, hogy a jogi érvek ebben az esetben egyszerű hivatkozási alapok; az autonómia megteremtésének vagy bővítésének legfőbb akadálya nem a jogi keret tartalma, hanem a kisebbség erőtlensége annak elérésére.

³¹¹ Ezt mutatta például, hogy az alkotmány 151. § a 143. § szakaszban meghatározott általánostól eltérő, gyorsabb létrehozási lehetőséget biztosított azoknak az AK-knak, amelyeknek volt történelmi előzménye az 1931-39 között fennállt második köztársaság idején. Requejo: *Federalismo*, 118.

³¹² A módosítás előzményei és tartalma kapcsán lásd KOVÁCS Barnabás–MANZINGER Krisztián: Katalónia bővülő autonómiája Spanyolországban belül, *Debreceni Szemle* 2008/1.

³¹³ A választáson az *Együtt az igenért* lista az 1978 utáni választásokon első alkalommal volt képes abszolút többséget szerezni a katalán autonóm közösségi parlamentben.

³¹⁴ A 2017. október 1-jei népszavazást követően kialakult helyzetben – amikor a katalán elnök 2017. október 27-én végül kikiáltotta a Katalónia függetlenségét, amire válaszul a madridi kormány leváltotta a katalán választott vezetőket, az intézményrendszert pedig a spanyol alkotmány 155. szakaszának alkalmazása révén közvetlen madridi kormányellenőrzés alá rendelte – december 21-re kiírt előrehozott választáson...

Igaz ez erős külső hatás fennállása esetén is: az Åland-szigetek és Dél-Tirol autonómiájának létrejöttében nagy szerepe volt a nemzetközi nyomásnak, ideértve az anyaállam Svédországot és Ausztriát is. Utaltunk arra is, hogy Magyarország 1918-19-ben, Csehszlovákia pedig 1938-ban volt kész autonómiát teremteni annak érdekében, hogy az állam széthullását, illetve területi csonkulását megelőzze, de mindkét törekvés elbukott. Nem véletlen, hogy Szerbia is akkor kínált autonómiát Koszovónak, amikor az már nemzetközi igazgatás alatt volt, Moldovában pedig úgy kapott Gagauzia autonómiát, hogy csak azzal volt elkerülhető a transznisztriaihoz hasonló helyzet kialakulása. Az erőviszonyok fontosságát mutatja Ukrajna példája is, amely az orosz többségű Krímnek hajlandó volt autonómiát biztosítani az 1990-es évek elején, de elutasította Kárpátalja, illetve a magyar és a román közösségek erre irányuló törekvéseit.

Az autonómia megadására rákényszerülő állam e kényszerhelyzet miatt más lakosai számára is könnyebben biztosíthat autonómiát. Ez történt Belgiumban, ahol a flamand-vallon viszonyrendszer rendezése miatt a kelet-belgiumi német közösség is megteremthette a maga jogállását. Ezt mutatja Moldova példája is, amely az orosz beavatkozás elkerülése érdekében adott autonómiát Gagauziának, elkerülve a transznisztriai mellett egy újabb befagyott konfliktus kialakulását. Hasonló példa Szerbia, ahol 1988-ban egyidejűleg vonták vissza a Vajdaság és Koszovó autonómiáját. Amikor 1999-ben Koszovó nemzetközi ellenőrzés alá került, a szerb állam – bízva abban, hogy ezzel Koszovó visszatérését elősegíti – területi autonómiát adott a Vajdaságnak.³¹⁵ A két terület között van egy lényeges különbség: amíg Koszovóban az albán elem van túlsúlyban, addig a Vajdaság 1948 óta szerb többségű, arányuk a 2011-es népszámláláskor meg is haladta a kétharmadot, így a vajdasági autonómia nem etnikai, hanem inkább egy regionális szerb autonómia – amelynek vezetésében a szerb többség mellett elsősorban a magyar közösség képviselői vesznek részt.

A gyakorlat azt mutatja, hogy autonómia leginkább az államot létében vagy integritásában fenyegető nyomás esetén jön létre. Ilyen nyomást az állam decentralizációban, föderációban vagy autonómiák megadásában érdekelt lakossági többsége, a lakosság nagyon erős gazdasági potenciállal bíró része, vagy valamely külső erő tud kikényszeríteni. Ebből fakadóan egyértelmű, hogy külső segítség vagy nagy demográfiai, gazdasági nyomás nélkül egy kisebbségi csoport sokkal nehezebben érvényesíti autonómiatörekvéseit a vonakodó állammal szemben, mintha több csoport is erre törekedne egyidejűleg, több fronton is nyomás alá helyezve az államot. Ennek jelentőségét majd Románia kapcsán fogjuk látni.

³¹⁵ Ennek valódi autonómiajellegéről azóta is vita folyik, de az tény, hogy van egy kormánya és egy jogalkotó testülete.

11. A föderatív államszerkezet mint kisebbségvédelmi keret

Mivel a területi alapú hatalommegosztás elvezethet szubnacionális államiság létrejöttéhez, illetve a dolgozatban vizsgált példák közül Belgium egyértelműen föderális állam, és Spanyolország, Olaszország és Románia kapcsán is felvetődött a föderalizálás kérdése, a területi megoldások vizsgálata kapcsán szükséges az intézményt a dolgozat szempontjából áttekinteni.

A föderalizálás a területi átszervezés speciális fajtája, amely az államterület egészét érinti, illetve megosztja a központ és a föderáció egységei között azt a hatalmat, amely az unitárius államokban központi kézben van. A föderális állam megvalósíthat aszimmetrikus hatalommegosztást is, amelyben az egyes tartományok egymástól eltérő jogosítványokkal és hatáskörökkel rendelkeznek. A föderáció lehet nem-területi is, ilyenkor a hatáskörök elsősorban a személyeket és nem a területet követik. Ennek példája Belgium, ahol a francia és a holland közösségek Brüsszelben területi átfedésben működnek. A föderalizált állam lehet centralizált vagy decentralizált. Az előbbiben a hatáskörök nagyobb része a szövetségi állam intézményeinek kezében van, a regionális egységek szűkebb hatásköröket gyakorolhatnak, a decentralizáltnál pedig ellenkezőleg, a legtöbb hatáskör a területi egységek kezében van.

A föderális államberendezkedés az állami és az állam alatti szinten létrehozott intézményes megoldások révén segít kezelni a csoportok problémáit.³¹⁶ A föderáció célja nem a különbségek megszüntetése, hanem a regionális identitások egységes állami kereten belüli megőrzése.³¹⁷ Ez lehetővé teszi, hogy a nemzetiségi együttélés problémáinak orvoslására is alkalmazható legyen a föderáció, az ennek érdekében létrejövő föderális állam *etnoföderáció*.

A föderális államok jellemzője a kétszintű kormányzat, a kétkamarás parlament és az írott alkotmány, az állam és az egységek közötti feloldhatatlan jogvitákban pedig általában az alkotmánybíróság vagy egy alkotmányos kérdésekben is hatáskörrel rendelkező legfelsőbb bíróság illetékes. A bíróság esetében alapvető fontosságú a függetlenség és a föderális egységek arányos képviselése. Garanciális alapelv, hogy a szövetségi alkotmány elsőbbséget élvez.

A föderalizmus és a nemzeti elv nem összeegyeztethetetlen, a hét jelentősebb nyugati föderális állam közül Belgiumban, Kanadában és Svájcban szempont volt az etnikai határok tiszteletben tartása az egységek határainak kialakításánál, míg Ausztria, Németország, az USA és Ausztrália esetében ennek nem volt, többnyire nem is lehetett relevanciája. A francia

³¹⁶ Rothchild–Hartzell: *Security*, 261.

³¹⁷ Watts: *Comparing*, 102.

jakobinusok a föderalizmust az ellenforradalom fegyvertársának, a nyelvi homogenizáció ellenségének, a fejlődés korlátjának látták, és azzal érveltek, hogy „*a föderalizmus breton nyelven beszél, az emigráció és a köztársaság gyűlölete németül, az ellenforradalom olaszul, a fanatikusok baszkul*”.³¹⁸ Az első föderalisták nacionalisták voltak, például Hollandiában, Svájcban, az Egyesült Államokban és az 1871-1918 közötti Német Császárságban. Az USA példája ebből a szempontból kifejezetten beszédes: valamennyi államot angol nyelvű fehérek hoztak létre, megteremtve alkotmányosságát, jogrendszerét, kizárva az őslakosokat és az afroamerikaiakat, mindössze néhány államban téve engedményeket a francia és spanyol nyelvű lakosságnak.³¹⁹

Elterjedt vélemény, hogy a föderális állam nagyobb valószínűséggel képes jól kezelni a kisebbségi kérdéseket, mint egy unitárius állam.³²⁰ Ez több más feltétel mellett akkor lehet igaz, ha a lakosságon belül az állampolgári összetartozás érzése erősebb a nemzeti alapú széthúzásnál, illetve ha a körülmények változása alapján megegyezés révén az alku tartalma módosítható.³²¹ Ugyanígy szerepet játszik a föderalizáció időpontja is: amennyiben az állam túl későn szánja rá magát, akkor nagy valószínűséggel a lakosságot alkotó etnikai csoportok között már nehezen kezelhető konfliktusok alakultak ki, ami az együttműködés esélyét jelentősen csökkenti, de legalábbis nehezíti.³²²

A föderális államok alapvetően három féleképpen járhatnak el a kisebbségvédelem kapcsán:

- törekszenek az etnikai és a közigazgatási határok minél nagyobb átfedésére,
- a szövetségi kormány védőszeretet vállal a föderális egységeken belüli kisebbségekért,
- az alapvető jogokat az alkotmányba emelik, akár individuális emberi jogok, akár kollektív jogok révén³²³

Van azonban olyan vélemény is, amely szerint az adminisztratív átszervezés feladata az államon belüli kis nemzetállamok kialakulásának megelőzése olyan egységek kialakításával, amelyekben nincs helyi többség, vagyis amelyek az interetnikus együttműködésre

³¹⁸ Brendan O’LEARY: An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and a Constitutional Rescue, *Nations and Nationalism* 7(3) 2001, 278.

³¹⁹ O’Leary: An Iron Law, 279–280.

³²⁰ Karl-Heinz LAMBERTZ: A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül, in. Trócsányi László–Francis Delpérée: *Európa egysége és sokszínűsége: A kisebbségek jogai – A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, h.n. 2003, 106–107.

³²¹ Az etnoföderális államok sikerességének további gazdasági, kulturális, politikai és egyéb feltételeiről lásd Juhász: *Föderalizmus*, 29, 201–206.

³²² Horowitz: *The Many Uses*, 963.

³²³ Watts: *Comparing*, 96–97.

ösztönöznek.³²⁴ Ennek révén a körülhatárolt szubnacionális egységekben megteremthető az etnikumok közötti együttműködés, illetve kialakítható közöttük bizonyos empátia, ami csökkenti a konfliktusok országos szintű elmérgesedésének lehetőségét.³²⁵

A multietnikus föderális állam európai mintája Svájc, amely állami szinten háromnyelvű – bizonyos esetekben négynyelvű – viszont a 26 kanton közül 22 egynyelvű, ráadásul a többi 4 két- vagy háromnyelvű kanton területének nagy része is egynyelvű. Ez áttekinthető viszonyokat eredményez, viszont kisebbségvédelmi szempontból lehet problémás: az elköltöző könnyen kerülhet olyan helyzetbe, hogy nem tudja a nyelvét használni, illetve gyermekét azon a nyelven taníttatni.³²⁶ A modell vonzerejét mégis az jelenti, hogy az egyértelmű nyelvi szabályozás miatt minden közösség *területe* védelmet élvez, hozzájárulva a békés együttélés fennmaradásához. A modell átültethetőségének épp az etnikai területek nagyfokú homogenitása szab korlátot, a kisebbségvédelem hiánya miatt olyan esetekben már nehezen alkalmazható a modell, ahol a nyelvi-kulturális zónák nem ennyire elkülönültek.³²⁷

Ahol az etnoföderalizmust egy később megbukott hatalom kényszerítette az adott népekre – elsősorban a Szovjetunióban és Jugoszláviában – a hatalom bukását követően a föderális állam is széthullott. A kudarc oka mindkét államban az volt, hogy a magát központinak tekintő orosz, illetve szerb nemzet képtelen volt egyrészt saját nacionalizmusát legyőzni, másrészt vonzó alternatívát kínálni a többi nemzetnek, amely ha nem is orosz vagy szerbbé, de legalábbis szovjetté vagy jugoszlávvá tette volna őket.

A föderális államok közeledő szétesésnek jó barométerei a politikai pártok: kulcsfontosságú fejlemény az eltávolodásban, ha a pártok megszűnnek föderális érdekeket képviselő formációkként működni és tevékenységük fókuszába a regionális érdekek kerülnek.³²⁸ Amíg például Svájcban a politikai élet a regionális-etnikai pártok hiánya miatt egyértelműen az etnikai elemet nélkülöző amerikai-német föderáció-moddal mutat hasonlóságot, addig az etnikai alapon föderalizált Belgiumban a politikai élet is etnikai pártok révén zajlik. Ez pedig nemcsak nehezen meghatározhatóvá teszi a közös célokat, de rombolja a közös államiság jövőbeli esélyeit is. A kéttagú föderációkban ráadásul mindig nagyobb a

³²⁴ Donald L. HOROWITZ: *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*, 1998, 29–33.
<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf>

³²⁵ Horowitz: *Many Uses*, 959–960.

³²⁶ Ez a helyzet Belgiumban és Finnországban is előfordulhat, míg Dél-Tirolban habár ez a joga nem veszik el az átköltözőnek, a német nyelv nem ismerete hátrányt jelenthet a munkaerőpiacon.

³²⁷ Juhász: *Föderalizmus*, 30–31.

³²⁸ Watts: *Comparing*, 112. A kanadai politikai élet a '90-es évek elejétől ebbe az irányba tartott, illetve Csehszlovákia és Jugoszlávia szétesését is megelőzte ez a fázis. Uo. 103. A belga politikai pártok már az 1970-es években etnikai alapon szétváltak.

problémákat eredményező kudarc veszélye, mert a kisebb egység állandó egyenlőségi törekvései mindkét felet frusztrálják. Nehezebb a koalíció lehetősége is, a kölcsönös vétó lehetősége pedig az állam megbénulásához és további frusztrációhoz vezethet.³²⁹

A föderalizmus és az autonómia elkülönítése vitás kérdés a szakirodalomban. Benedikter szerint az autonómia sajátos politikai jellemzőkkel rendelkező területi egysége az államnak, lényege a területen élő közösség és a központi állam közötti különleges politikai és jogi kapcsolatrendszer.³³⁰ Watts többek között az országterület területi intézményekkel lefedettségét, a hatáskörök központnál vagy területi egységeknél nevesítését, illetve a regionális érdekek központi megjelenítését elősegítő fórum létét említette olyan faktorként, amely alapján a föderális rendszer elhatárolható az autonómiától.³³¹ Schulte szerint a területi autonómia unitárius államokban jellemző, megtörve a közigazgatási egységek hatáskörei között egyébként meglévő szimmetriát.³³² Lapidoth ezzel szemben a területi autonómiát a föderalizmus egyik fajtájának nevezte.³³³ Suksi négy típust különböztetett meg föderalizmus-autonómia témakörben, hangsúlyozva, hogy föderális államon belül is elképzelhető területi autonómia.³³⁴

A föderációt el kell határolni a regionális államtól is, amely utóbbi megtartja az államszervezet unitárius jellegét, de radikálisan decentralizált közigazgatási struktúrát működtet, amelyben a régiók bár közjogi státusú autonóm egységek, nem minősülnek társszuverénnek és nincs alkotmányozási joguk sem.³³⁵ Ilyen államok a dolgozatban vizsgáltak közül Olasz- és Spanyolország, illetve ilyen volt 1970-1993 között Belgium is. Spanyolországban hosszú évek óta zajló vita folyik arról, hogy föderális állammá szervezhető-e az ország – ahogy egyes nemzetiségei akarják – az 1978-as alkotmány keretei között.³³⁶ A válasz egyértelmű nem, hiszen például az autonóm közösségek nem államalkotó

³²⁹ Watts: *Comparing*, 105–106.

³³⁰ Thomas BENEDIKTER: *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analyses*, Anthem Press, New Delhi 2007, 22.

³³¹ Watts: *Comparing*, 18–21.

³³² Schulte: *Conflict*, 27.

³³³ Lapidoth RUTH: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington 1997, 50

³³⁴ Markku SUKSI: Sub-State Governance through Territorial Autonomy: On the Relationship between Autonomy and Federalism, in: Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 63–69. Példaként Nunavut említette Kanadából, illetve az Orosz Föderáción belüli autonómiákat.

³³⁵ Juhász: *Föderalizmus*, 14.

³³⁶ Ennek a vitának egy érdekes vetülete a Szenátus működéséhez kapcsolódik. A spanyol törvényhozás felsőháza az Alkotmány értelmében /69. § (1)/ a területi érdekek megjelenítését szolgálja, de ez a gyakorlatban nem valósul meg, a szenátorok többségét a Képviselőházhoz hasonlóan a provinciákban választják. A gyakorlatba nem ültetés oka egyrészt a központi kormányzat félelme a már most is erős identitással rendelkező AK-k követeléseinek erősödésétől, másrészt pedig Baszkföld és Katalónia félelme a kormánnyal szembeni

egységek, hanem a spanyol nép döntése révén hatáskörökkel felruházott intézmények, nem garantált a képviselőtük a központi kormány mellett, nem vehetnek részt bizonyos állami tisztviselők megválasztásában, a pénzügyi – leszámítva Baszkföld és Navarra jogosítványait – és az igazságszolgáltatási rendszer az állami intézményrendszer egységességéből indul ki, mindenféle partikuláris intézményi sajátosságok kiküszöbölésével, illetve tevékenységük a külkapcsolatokban is korlátozott.³³⁷

Sok esetben a föderalizálás vagy a területi önkormányzat sem jelent teljes megoldást egy adott közösség számára, ezért elképzelhető olyan rendezés is, amikor a területi és a személyi elvű önkormányzatiság elemei keverednek egy adott országon belül egy adott nemzetiség vonatkozásában.³³⁸ Erre leginkább akkor kerül sor, ha nem különíthetőek el úgy a népcsoportok, hogy jelentős számú beszélő ne maradjon „külső” területen, vagy bár kijelölhető kisebbségi terület, a nemzetiség tagjaiból jelentős számú maradna többségi területen. A területi elv kizárólagos alkalmazása esetén a kisebbségi nyelvet beszélők egy része nem tudná anyanyelvét használni, amit vagy elköltözéssel, vagy a többségi nyelv használatával oldhatnának fel. Az állam ilyen esetekben a személyi elv alkalmazásával háríthatja el a választás szükségességét.³³⁹ Kanadában például a francia nyelvű népesség Québecben olyan jogokkal rendelkezik, mint francia hivatalos nyelv, illetve Québec vétójoga alkotmányos kérdésekben, Québecen kívül jogosultak anyanyelvű iskolába járattatni gyermekeiket, francia nyelvű TV-eket elérni, illetve a szövetségi bíróságok előtt a francia nyelvet használni. Ráadásul sok lehetőség – így a tömegtájékoztatás is – épp azért áll a Québecen kívül élő frakofónok rendelkezésére, mert Québecnek joga és lehetősége van azokat megteremteni; így a területi önkormányzat elő tudja segíteni az azon kívül élők identitásának megőrzését és fejlesztését.³⁴⁰

12. A nemzetiségi területek elhatárolásának kérdése

A nemzetiségi ismérvek alapján végrehajtott területi alapú hatalommegosztás a világosan meghúzott határok, az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek révén egyfajta „belső

relatív politikai erejük csökkenésétől. Ian Bache–Rachel Jones: Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom, *Regional & Federal Studies*, 2000, Volume 10 Issue 3, 4.

³³⁷ Requejo: *Federalismo*, 149–150.

³³⁸ Van, aki a magyar szakirodalomban a két autonómiaforma keveredését a területi autonómia perszonalizációjának, illetve a személyi autonómia reterritorializációjának nevezi. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris, Budapest 1996, 184–185.

³³⁹ Alan PATTEN: What Kind of Bilingualism? in: Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007, 302–304. Az is megoldás lehet, hogy az állam meghatározott területeken biztosítja a kétnyelvűséget, de egyes intézmények az állam teljes területéről fogadnak kétnyelvű megkereséseket. Uo. 297.

³⁴⁰ Kymlicka: Reply, 363–364.

külföld” létesülését jelenti, különösen, ha az állam többségi nyelvétől eltérő nyelv pozícióját is védi. Ez az érintett közösségnek biztonságérzetet ad, valamint tudatosságát is növeli, hiszen van egy olyan megfelelően meghatározható terület, amelyen adott nyelvük kizárólagos (például Åland, Flandria, Vallónia) vagy párhuzamos (Dél-Tirol, spanyolországi autonóm közösségek) használatának lehetősége.

Amennyiben nem létezik kölcsönösen elismert, földrajzilag vagy történelmileg egyértelműen kijelölhető határ, akkor a területi elhatárolás problémás lehet, mert bizonyos területek feletti kontroll kívülállók számára sok esetben értelmetlenül középpontban állónak, a kontrollért vívott harcban állók számára pedig élet-halál kérdésének tűnik. Amíg az Åland-szigetek, Skócia vagy Észak-Írország esetében a határok egyértelműen adóttak, addig Olaszországban vagy Belgiumban ki kellett azokat jelölni. Spanyolországban, hasonlóan Olaszországhoz, többnyire, de nem kizárólagosan a történelmileg létezett tartományhatárokat vették alapul – például Katalónia, Baszkföld, Navarra, illetve Trento-Alto Adige/Südtirol esetében. Megoldás lehet az is, amit Moldova alkalmazott a gagauz autonómia vonatkozásában: itt az 1994-es törvény az 50% feletti arányban gagauz lakosságú községeket sorolta az autonóm területhez és lehetővé tette, hogy az 50% alatti gagauz lakosságú községek helyi népszavazás alapján döntsenek a csatlakozásról.³⁴¹

A határ kijelölése a föderalizálás során problémás volt Belgiumban, ahol annak nem volt történelmi előzménye, sem világos földrajzi alapja. Az országban az 1830-as függetlenséget megelőző idők óta zajló nyelvi harcban ettől nem lehetett eltekinteni, bár egészen az 1960-as évekig próbálták megakadályozni a tényleges elkülönítést. Először az 1930-as években merült fel annak lehetősége, hogy a létező nyelvi határokat közigazgatási határrá tegyék. Habár ezt akkor végül elutasították, az 1930-as évek elejének jogalkotása, a helyi többség nyelvét használó közigazgatás, az ahhoz igazított iskolai oktatási nyelv és igazságszolgáltatási nyelvhasználat bevezetése mégis elvetette az elkülönülés magvait.³⁴² Ráadásul az állam francia nyelvű akkori elitje a flandriai francia nyelvű városi polgárság nyelvi jogait is nagymértékben feladta annak érdekében, hogy ne kelljen – az egyenlőség alapján – hasonló jogokat adniuk a vallóniai holland nyelvű munkásrétegeknek.³⁴³

³⁴¹ A törvény vonatkozó szabályait tartalmazó 5. § szakasza a Gagauziából kilépést is lehetővé teszi, hasonlóképpen helyi népszavazás lefolytatását követően.

³⁴² A fordulat hátterében az állt, hogy az 1929-es választáson egyértelművé vált, hogy a flamand többség elégedetlen a kis lépések politikájával, illetve 100-nál több flandriai önkormányzat fenyegetőzött az 1930-as centenáriumi ünnepek bojkottjával. Witte–Van Velthoven: *i.m.*, 116–117.

³⁴³ Bár az 1930-as évek elején elfogadott oktatási törvény felszámolta – elvileg – Brüsszel kivételével a régió többségi nyelvétől eltérő oktatási nyelvű iskolákat, de Flandriában lehetővé tették ún. átmeneti osztályok

A II. világháború után Belgium lett az egyik olyan állam, ahol komolyan felmerült az etnikumközi feszültség eszkalálódásának lehetősége, így az 1961-ben hatalomra került kormánynak nemcsak a gazdasági recesszióval és Belga-Kongó dekolonizációjával kellett foglalkoznia, hanem a flamand-vallon feszültség kezelésével is. A nyelvhatár rögzítését a flamandok sürgették, mert Brüsszel szomszédságában, a nyelvhatár mentén és a városaikban a francia nyelvűek arányának emelkedése miatt etnikai területük fellazulásától, csökkenésétől féltek. Egy utcai tüntetésekkel kísért egyéves tárgyalássorozat után végül megállapodás született arról, hogy az országot az etnikai határok mentén megosztják, a parlament a megállapodás-csomagot 1962 októberében jelentős többséggel fogadta el. A határokat az 1970-es alkotmány szentesítette, kialakítva a négy nyelvi zónát: holland, francia, a brüsszeli kétnyelvű és a német, amelyekhez igazították a közigazgatási és igazságszolgáltatási intézmények működésének területi hatályát.³⁴⁴

A nyelvhatár 1962-es meghúzásánál az 1930-as népszámlálást vették alapul,³⁴⁵ sok esetben figyelmen kívül hagyva a meglévő községi határokat, mert a cél nyelvi szempontból minél homogénebb egységek létrehozása volt.³⁴⁶ Ez együtt járt a tartományi határok korábban elutasított átalakításával is. A nyelvhatár intézményesítése és annak alkotmányban szabályozott módosítási procedúrája – a *nyelvi könnyítéseket* és Brüsszelt leszámítva – gyakorlatilag egynyelvű területek kialakulását eredményezték, megteremtve a két nemzetiség számára azt a biztonságot, amely egy csak konszenzus révén módosítható határokkal körülvett egynyelvű terület létéből fakadhat. A kialakult eredményt a kormány is védi, például a flandriai francia nyelvű oktatás felszámolása miatt az 1960-as években az EJEK előtt zajló perben azzal érvelt, hogy egyrészt a flamand és a vallon népcsoport elkülönítetten él – ami lehetővé – másrészt hiányzik a flamand nyelvű társadalmi elit – ami pedig szükségessé tette az egynyelvű régiók kialakítását. Hangsúlyozták, hogy a flandriai holland nyelvű közoktatás alkalmas arra, hogy a nyelv tényleges egyenlőségét az országban megteremtse, az egynyelvűség előírása pedig nem kisebbségellenes rendelkezés, hanem olyan

működését, amelyek névleges célja a francia nyelvű gyermekek holland nyelvű iskoláztatásra való felkészítése volt. Ilyen osztályok még az 1950-es években is működtek 15 flandriai önkormányzat területén. *Uo.*, 119–120.

³⁴⁴ Ez azt is jelentette, hogy az 1970-es alkotmánymódosítás előtt kvázi alkotmányellenesen, egy átfogó politikai egyezség következtében kezdték meg működésüket a területi és közösségi egységek.

³⁴⁵ Az utolsó belgiumi népszámlálás, amely etnikai adatokat is felvett, az 1947-es volt, amely eredményeinek publikálását a kormány sokáig halogatta, mert félt a vallon és flamand közösségek reakciójától.

³⁴⁶ VAN ISTENDAEL, Geert: *Le labyrinthe belge*, Le Castrol Astral, Bordeaux, 2008, 103.

antidiszkriminációs elv, amely az érintett terület etnikai homogenitásából indul ki, és amelyet más állam, így Svájc is alkalmaz.³⁴⁷

Az elhatárolás többnyire könnyen ment, de volt kivétel. Voeren/Fourons például többször okozott országos botrányt, sőt egy esetben a belga kormány bukását is.³⁴⁸ A Flandriához csatolás kiváltotta a helyiek ellenérzését, akik 1976-2000 között a *Rétour à Liège* (Vissza Liège-hez) nevű francia listát választották meg a község irányítására. A helyzetet végül az „rendezte”, hogy 1999-ben a külföldi EU-s állampolgárok is szavazójogot kaptak a helyi önkormányzati választáson. Tekintettel arra, hogy akkorra Voeren lakosságának mintegy 20%-a holland állampolgár volt, 2000-ben már a flamand lista nyerte a választást.

A többlépcsős, de eredményes megvalósulása miatt érdemes áttkinteni a svájci Jura kanton elkülönülésének folyamatát is. Ott a francia többségű Jura német többségű Berntől való elszakadásának országos problémává válását az segített megakadályozni, hogy – szemben Belgiummal és a vallon-flamand területek egységével – a svájci etnikai közösségek maguk is több területi egységbe tagoltak, ami önmagában csökkentette az esélyét annak, hogy a nyelvhatáron fekvő terület feletti vita túlnő helyi jelentőségén és az állam teljes népessége számára meghatározóvá válik.³⁴⁹ Ugyanígy pozitív hatása volt annak, hogy többszörös népszavazás eredményeképp jött létre az új kanton. 1959-ben még a helyi többség is elutasította az elszakadást Bern kantontól, de 1974-re már az igenek kerültek többségbe. Újabb szavazásra került viszont sor azokban a körzetekben, ahol az elszakadás elleni szavazatok győztek. Moutier, Laneuville és Courtelary körzetei ez alapján 1975. március 16-án úgy döntöttek, hogy Bernnél maradnak. A döntés az utóbbi két körzetben egyértelmű volt, viszont sor került egy harmadik szavazásra is Moutier azon településein, amelyek Jura mellett voksoltak, akik ismét kifejezték elszakadási szándékukat Berntől.³⁵⁰ 2017 júniusában

³⁴⁷ 2126/64. sz. ügyben 1968. július 23-án hozott ítélet, 40. pont. Az ítélet elérhető [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["695402"\],"itemid":\["001-57525"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) Az érvelés jogosságát a bíróság is elismerte, megerősítve, hogy e településeken nem kell szimmetriára törekedni, a „kisebbségi” nyelven folyó oktatás lehetséges, a megkövetelt erős regionális nyelvi oktatás pedig nem diszkriminatív, hiszen a régiót egynyelvű területként ismerte el a belga törvényhozás (19. pont).

³⁴⁸ A voeren-i nyelvsziget hat településből áll, az 1930-as népszámlálás szerint a lakosság 81,2%-a volt holland és 18,8%-a francia nyelvű, míg 1947-ben 57,1% volt francia és 42,9% holland. Az 1932-es nyelvtörvény értelmében 1947 után a francia nyelvi könnyítéseket biztosító flamand önkormányzatok holland nyelvi könnyítéseket alkalmazó vallon önkormányzatokká kellett volna átalakulniuk, azonban ezt a flamandok megakadályozták. Az átcsatolást Laponce szerint indokolhatta az is, hogy a választók hagyományosan konzervatív szavazók a liège-i szocialista fellegráiban. Laponce: *i.m.*, 187.

³⁴⁹ Laponce: *Languages*, 187.

³⁵⁰ David B. CAMPBELL: Nationalism, Religion and the Social Bases of Conflict in the Swiss Jura, in: Stein Rokkan–Derek W. Urwin: *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London-Beverly Hills-New Delhi, 1982, 279-306.

Moutierben újabb népszavazást tartottak, amelyen egy szűk többség a Berntől elválás és a Jurához csatlakozás mellett szavazott.³⁵¹

Mivel a nyelvhatár kijelölése szimbolikus kérdés, vannak, akik kifejezetten szorgalmazzák annak demokratikus eszközökkel, például népszavazás útján való meghatározását, mert az egyértelművé teszi, hogy a törekvésnek milyen társadalmi támogatottsága van az adott területen.³⁵² Copp az önrendelkezés és az elszakadás kérdése kapcsán hangsúlyozza a népszavazás fontosságát, amelynek érvényessége az autonómia iránti igény kifejezése, illetve a területi kiterjedésének meghatározása szempontjából is fennáll: az állam önrendelkezéshez és önkormányzáshoz való joga – mondja Copp – csak más államoktól függetlenített döntéshozatalt jelent, abból saját népességét nem zárhatja ki, így a jelzett területi kérdések kapcsán nem hivatkozhat saját lakosságával szemben önrendelkezési joga felsőbbrendűségére.³⁵³

Problémát jelenthet ennek kapcsán, ha tudatos állami tevékenység következtében megváltoznak a helyi etnikai viszonyok; ez klasszikusan telepítési politika alkalmazását, vagy a terület állami beavatkozás révén való átszabását jelentheti. A helyzetnek a feloldása az autonómia megteremtéséhez mindenképp szükséges politikai kompromisszum részét kell képezze. Mindkettőre példa lehet a Magyar Autonóm Tartomány (MAT). Az 1952-ben szovjet intencióra létrehozott MAT kezdetben 8 magyar és 2 román többségű körzetet (rajont) fogott át, majd az 1960-as átalakítás következtében már 4-4 magyar és román rajonból állt, miközben a magyarság aránya 77%-ról 62%-ra csökkent.³⁵⁴ Ugyanebben az időszakban elkezdődött Marosvásárhely románokkal való betelepítése is, aminek következtében a város magyar és román lakosságának aránya az 1948-as 74,2:23,4%-ról 70,6:27,5%-ra változott 1966-ra.³⁵⁵

Hasonló törekvéseket láttunk más országokban is. A Franco-rezsim idején Spanyolországban az állam a népfölösleget a déli szegényebb területekről az északi – többek között baszk és katalán lakosságú – fejlettebb területekre irányította. Ez összekapcsolódott

³⁵¹ <http://www.jura.ch/fr/Autorites/Moutier-Vote-communaliste/Formulaire/Moutier-Scrutin-du-18-juin/Moutier-est-ville-jurassienne.html> (letöltve 2017. július 27.)

³⁵² Laitin–Reich: *A Liberal*, 100.

³⁵³ David COPP: *La democracia y la autodeterminación comunal*, in. Allen Buchanan–David Copp–George Fletcher–Henry Shue: *Autodeterminación y secesión – Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*, Gedisa, Barcelona 2014, 28–31.

³⁵⁴ Az átalakítás együtt járt a korábbi magyar vezetés románra cserélésével is.

³⁵⁵ VARGA E. Árpád: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája, Népszámlálási adatok 1850–2002 között, Maros megye* <http://www.kia.hu/konyvtar/erdely/erd2002/msszaz.pdf> 1. A román telepítési politika kiemelt célpontja ekkor még nem a Székelyföld, hanem elsősorban Kolozsvár, Brassó, Temesvár, Arad és Nagyvárad voltak. A Székelyföldön az 1970-80-as években lezajlott betelepítések Marosvásárhely és agglomerációs vonzáskörzete etnikai összetételét változtatták meg jelentősen, illetve Csíkszeredában és Sepsiszentgyörgyön jött létre nagyobb román nyelvű közösség.

egy iparfejlesztési kísérlettel a leszakadó déli régiókban, ami a forrásokat az északiaktól elvonta a déliek javára. A betelepítés és a forráselvonás nemcsak etnikai feszültséget keltett északon, hanem a környezetvédelmi beruházások elmaradása miatt nehezebben élhetővé is tette azokat a részeket.³⁵⁶ Az állam által telepítettek száma nem volt elhanyagolható, 1950-1975 között Katalóniába mintegy 1,5 millió spanyol ajkút költöztetett a kormány, míg Baszkföldre ugyanebben az időszakban évi 20-25 000 spanyol ajkú érkezett, akik a rendszer bukásának idejére már a lakosság harmadát kitevő, elkülönült társadalmat alkottak.³⁵⁷ Az 1970-es évek végének rendezése során ezért lett kulcskérdés Katalóniában az oktatási rendszer feletti minél teljesebb ellenőrzés átvétele, mert abban látták a katalán nyelv erősítésének lehetőségét.

Olaszország is alkalmazott ilyen politikát Dél-Tirolban, így Mussolini idején a városok erőltetett iparosításával azokat olasz többségűvé kívánták tenni, amivel nemcsak visszaszorították a német törekvéseket a zártabb, ezért biztonságosabb völgyekbe, hanem – mivel a telepítés a falvakat nem érintette lényegesen – a német-olasz küzdelmet egyúttal vidék-város ellentété is transzformálták.³⁵⁸ A telepítés az 1948-as első autonomiastatútumot követően is folytatódott, a kormány még 1957-ben is újabb házépítési programot hirdetett, az Alkotmánybíróság pedig 1960-os döntésében kimondta, hogy bár a lakhatás kérdései tartományi hatáskörbe tartoznak, az nem korlátozhatja az *nemzeti érdek* (interesse nazionale) érvényesülését.³⁵⁹ Bár a nagyfokú olasz beáramlás 1950-es évek végén nagyjából megszűnt és a németek magasabb születésszámának következtében a dél-tiroli demográfiai viszonyok stabilizálódtak, az olaszok aránya Dél-Tirolban az 1921-es 10,6%-ról 1961-re 34,3%-ra nőtt. Ennek egyik fő oka a tartomány lakosságán belüli részesedését 12%-ról 20%-ra növelő Bozen/Bolzano olaszokkal való felduzzasztása volt.³⁶⁰ A rendezésnek ezért lett fontos itt kitétele az oktatási és kulturális intézményrendszer elkülönítése és az etnikai arányosság bevezetése, amelytől az érintett népcsoportok saját jövőjük kereteinek biztosítását remélték és kapták.

³⁵⁶ Robert P. CLARK: *The Basque Insurgents, ETA 1952-1980*, The University of Wisconsin Press, Madison 1984, 18.

³⁵⁷ Clark: *The Basque*, 10–11.

³⁵⁸ Katzenstein: *Ethnic*, 289.

³⁵⁹ Alcock: *The South Tyrol*, 8. A *nemzeti érdek*et az AB nem jogi, hanem politikai általános korlátként értelmezte, amelyet indokolt (ragionevolezza) esetben nyilvánított alkalmazandónak. Pajno: *Regionalism*, 628–632.

³⁶⁰ Az 1920-as évek elejétől az 1960-as évek közepéig mintegy 120 000 olasz települt be Dél-Tirolba az ország többi részéről. Christoph PAN: *A dél-tiroli autonómia gazdasági-szociális tapasztalatai*, Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae–Az európai kisebbségekért*, k.n., h.n. 2009, 223. Bozen/Bolzanóban az olaszok aránya az 1910-es 4,3%-ról 2011-re 73,8%-ra nőtt, miközben a lakosság száma „mindössze” a három és félszeresére emelkedett.

http://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/2729_Azzolini_ita.pdf

1.,

http://astat.provinz.bz.it/downloads/Siz_2016.pdf 16.

A területi körülhatárolás hiánya, illetve a mozgó határokkal rendelkező nyelvi zóna hátrányai jól megmutatkoznak Finnországban. Hiába kétnyelvű hivatalosan az állam, a szárazföldi területeken a svéd nyelvi zóna fokozatosan szorul vissza és lazul föl. Amíg 1880-ban a szárazföldi³⁶¹ svéd nyelvű lakosság 58%-a élt olyan községekben, amelyek egynyelvűnek minősültek volna a mai szabályozás értelmében és további 20% olyanban, ahol a svéd lett volna az első hivatalos nyelv, az 1980-as évekre ez az arány 10% alá csökkent, illetve 40% fölé emelkedett.³⁶² A helyzet azóta tovább romlott, amíg az 1980-as években 7 egynyelvű svéd szárazföldi község volt, addig a 2010-es években már csak 3, ahol mindössze a svéd nyelvű lakosság 6%-a él, míg további 35% svéd domináns kétnyelvű községekben lakik. Az okok összetettek, zömmel a finn lakosság nagyobb szaporulatához, az éghajlati szempontból kedvezőbb, hagyományosan svédek lakta délnyugati régió lakosságának beköltözés révén való felduzzadásához, a modernizáció-iparosodás folyamatához, az urbanizációhoz, a vegyes házasságok növekvő számához, az 1918 utáni földreformhoz és háborús veteránok 1945 utáni letelepítéséhez kapcsolódnak.³⁶³ A svédek számát csökkentő faktor volt Svédország 1945 utáni gazdasági vonzása is, aminek következtében 1970-ben már mintegy negyedmillió finn állampolgárt élt ott.³⁶⁴ A svéd nyelvű közösség csökkenése és „kisebbségbe szorulása” hosszabb ideje aggasztja a közösséget és előrevetíti az ország egynyelvűvé válását.³⁶⁵ A nyelvterület fellazulása azzal is jár, hogy olyan kérdésekben, mint például a 2015 végén finanszírozási problémák miatt a finn kormány bukását is meglebegtető egészségügyi reform ügye, a közösségnek amiatt is félnie kell, hogy egy esetleges intézményösszevonás után lesz-e anyanyelven ellátást nyújtó intézmény. Ezek a problémák Åland esetében fel sem merülnek, sőt ott a svéd nyelv dominanciája sem változott az elmúlt 100 évben.

Megnehezít minden elhatárolási kísérletet, ha a nyelvhatár mentén nagyváros vagy szimbolikus fontosságú hely fekszik, vagy ha az autonómiát igénylő népesség az adott ország anyaországgal határos területén él. Az I. világháborút követő években a román telepítési

³⁶¹ Az ország Åland nélkül vett területe.

³⁶² Kenneth D. McRAE: *Conflict and Compromise in Multilingual Societies—Finland*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1997, 95–101.

³⁶³ A karéliei menekültek 1940-es években történt betelepítése gyakorlatilag nem érintette a településeiket annak következtében, hogy a szabályozás értelmében az etnikai arányok 2%-nál nagyobb mértékben nem változhattak meg egy településen. Cserébe azonban egyrészt pénzzel hozzá kellett járulniuk az áttelepítés és máshol elhelyezkedő földek megvásárlásának költségeihez, illetve a svéd nyelvű menekülteket kizárólag egynyelvű svéd vagy kétnyelvű településekre költöztették. McRae: *Conflict*, 79–80. Az áttelepítési folyamat kapcsán lásd Kristiina TOLVANEN: *A Nation in Transition: The Resettlement of the Karelian Evacuees*, <https://www15.uta.fi/FAST/FIN/HIST/kt-evac.html#note14>

³⁶⁴ A távozők 20-25%-a svéd anyanyelvű volt, miközben a lakosságon belüli arányuk 1950-ben 8,6%, 1970-ben 6,6% volt. McRae: *Conflict*, 86., 335.

³⁶⁵ Laponce: *Languages*, 110–111., 194.

politika elsődleges célja a nagyvárosok román többségűvé tétele mellett a magyar-román – és a dobrudzsai román-bolgár – határsáv román etnikai dominanciájának biztosítása volt telepesszlovák létrehozásával. Hasonló politikát folytatott Spanyol- és Olaszország is, de ugyanígy említhető lehet a II. világháborút követő dél-szlovákiai iparosítás, amely a helyi magyarok arányának csökkentését is célozta.³⁶⁶ Az országhatár mentén fekvő területi autonómiával kapcsolatos félelmekről már röviden szót ejtettünk, de a későbbiekben – a területi autonómiával szemben felhozott ellenérveknél – részletesebben vizsgáljuk majd a kérdést. Problémát okozhat, ha az elhatárolásnál csak a nyelvi jellemzőket veszik alapul, mert ilyenkor nemcsak bizarr formájú közigazgatási egységek jöhetnek létre, de megbonthatnak olyan közösségeket is, akiket hasonló érdekek jellemeznek, mindössze az általuk használt fő nyelv nem azonos.³⁶⁷

Az is előfordul, hogy tradicionálisan létezik valamilyen földrajzi-nemzetiségi szempontok szerint meghatározható terület, de területi autonómiaként való létrejöttét nemcsak az adott állam akadályozza, hanem a közösség sem képes egyetértésre jutni annak területi kiterjedésében. Székelyföld esetében ez is akadályozza a közös autonómiaterv elkészültét. Amíg az RMDSZ esetleg kisebb kiigazításokkal a fennálló román megyehatárokat, így Maros, Hargita és Kovászna megyék területét veszi alapul, addig az SZNT és az EMNP az Aranyosszék nélkül vett történelmi székely székek területét. Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy Székelyföldre tartozhatnak-e a történelmi Székelyföldön található, de ma Neamț megyében fekvő román lakosságú Gyergyóbékás (Bicazu Ardelean), a ma Bákó megyében fekvő, 50,6%-ban magyar lakta Gyimesbükk (Ghimeș-Făget), illetve a történelmi Székelyföldön kívül fekvő, de azzal területi összefüggésben álló Brassó megyei Alsórákos (Racoș), illetve a Maros megyei Balavásár (Bălăușeri), a maguk 52,2%, illetve 64,9%-os magyar lakosságával? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása kihatással lesz a terület etnikai összetételére, de fontos az identitás alakítása szempontjából és amiatt is, hogy az autonómia-törekvést egyelőre akadályozó ellentétek száma csökkenjen.³⁶⁸

³⁶⁶ A Csehszlovákiai Magyar Kisebbség Jogvédő Bizottságának a cseh polgárjogi mozgalom résztvevői számára készült beszámolója, *Magyar Füzetek* (Párizs) 1980, 6. szám, 138–140. http://www.rev.hu/rev/images/content/magyar_fuzetek/06/magyarfuzetek06_levelesjelentes.pdf

³⁶⁷ Réaume: Beyond Personality, 278.

³⁶⁸ Megemlíthető, hogy Székelyföldnél is képlékenyebb a romániai magyar szervezetek által kialakítani szorgalmazott Partium területi kiterjedése. Az RMDSZ ebben az esetben is a megyékből indul ki: Szatmár, Bihar és Szilágy megyéket átfogó tervvel állt elő, míg az EMNP és az EMNT különböző, etnikailag minél homogénebb változatokat készített, amelyek eltérőek a területi összefüggés megteremtése vagy a szigetszerű elhelyezkedés vonatkozásában, valamint a térségben fekvő nagyvárosok bekapcsolásával, illetve kívül hagyásával. A partiumi tervezettség esélyeit lényegesen csökkenti az a tény, hogy amíg Székelyföldön egyértelműen létezik egy regionális identitás – függetlenül attól, hogy az egyes székely székek egymással tradicionálisan milyen viszonyt ápolnak – addig a Partiumban ez hiányzik.

13. Hatáskörök megosztása az állam és a regionális egység között³⁶⁹

A nemzetiségi ismérvek szerinti területi alapú hatalommegosztás egyik kulcskérdése a hatáskörök megosztása. Ahogy láthattuk, a nemzetközi dokumentumok is kiemelik a megfelelő hatáskörmegosztást, mint olyan tényezőt, amely elősegítheti a gazdasági fejlődést és a terület lakosságmegegyeztető képességének növekedését, vagyis összességében – a politikai jogokkal kiegészülve – egy teljesebb társadalmi részvételt alapozhat meg. Mindez természetesen feltételes módban írandó, hiszen sok múlik a gyakorlati alkalmazás körülményein. A hatalommegosztás lényege ellentétes a francia jakobinus államépítés, így az Európa nagy részében az elmúlt két évszázadban követett és egyes államokban ma is gyakran hivatkozott centralizált nemzetállamépítés elveivel. A nemzetállam átértelmeződése, a regionális öntudat erősödése és az állampolgár-állam viszonyrendszer tartalmának már bemutatott átalakulása viszont e téren is változást indukált.

A területi önkormányzatiság intézményeinek feladata lényegesen meghaladja a kultúra- és nyelvvédelmet, átfogva a mindennapi élet legkülönbözőbb területeit. Az intézmény leginkább egy étlaphoz hasonlít, amit a megegyezésnek és a helyi sajátosságoknak megfelelően lehet tartalommal feltölteni. A kiterjesztést az indokolja, hogy összefüggő területen élő lakosság – a helyi többséget alkotó kisebbség és a velük együtt élő más nemzetiségűek – számára a nyelvi és kulturális jogok önmagukban, területrendezési, foglalkoztatáspolitikai és egyéb gazdasági jogok nélkül nem teszik lehetővé a hosszútávú életképességet.³⁷⁰ Emiatt rendkívül gyakori, hogy a helyi erőforrások feletti rendelkezést az autonómia szervei veszik át, például az állandóság szigetek szervek jogosultak a halászat vonatkozásában jogszabályokat alkotni, amelyek a felségvizeiken mindenki számára kötelezőek, Dél-Tirolban pedig kulcsfontosságú volt a turizmus és az agrárium hatásköreinek megszerzése. Az önkormányzatiság ilyen kiépítése az eltérő hatáskörök és szabályozási területek miatt nehezebben áttekinthető államon belüli viszonyokat eredményezhet, de a nehézségek ellenére a rendszer hátrányait kompenzálhatják az előnyök a bevonás és az új típusú identitáserősítő hatások miatt. Érdeemes hangsúlyozni, hogy a terület modern felfogását vallók még azt is megengedik, hogy egyes társadalmi

³⁶⁹ Ebben a fejezetben nem célok az egyes esetekben alkalmazott hatáskörmegosztás szabályait bemutatni, a vonatkozó ismeretek a magyar nyelvű szakirodalomban is elérhetőek. Amire koncentrálni szeretnék az az, hogy a megegyezés érdekében milyen hatáskörök, illetve szabályozási kérdések rendezése volt szükséges.

³⁷⁰ Lambertz: A kisebbségi, 108.

élethelyzetekben – így a kultúra vagy a gazdaság területén – a helyi sajátosságokra tekintettel az államon belüli adminisztratív határok eltérnek egymástól.³⁷¹

Egy ország népességét rengeteg kérdés oszthatja meg, amelyek közül az identitáshoz kapcsolódóak jellemzően erősebbek, mint a politikai-gazdaságiakhoz kötődőek; ez utóbbiak megoldásához nagyobb valószínűséggel kapcsolódik közös, osztársadalmi érdek.³⁷² A komplex társadalmi közösségek számára azonban mindkét csoport fontos. Ennek hangsúlyozása azért szükségszerű, mert a hagyományos, többségi mechanizmusokra épülő demokratikus rendszerek az ilyen dikurzusokban könnyen megteremthetik valamely csoport tartós kizárásának esélyét. A hatalommegosztás, mint korrekciós mechanizmus, ennek megakadályozását célozza, a következőkben pedig a kiválasztott példák segítségével azt kívánom bemutatni, hogy milyen hatáskörök megszerzése volt kulcskérdése a megállapodások tető alá hozásának és fenntarthatóságának.

Belgium kapcsán láttuk a területi elhatárolás fontosságát és nehézségét, illetve utaltunk arra, hogy az elmúlt közel hat évtized során egy rendkívül bonyolult föderális struktúrát sikerült kialakítani. Az 1993-as alkotmányt megelőzően a hatáskörök régiókhoz és közösségekhez delegálásának folyamata zajlott évtizedeken keresztül, egyfajta felkészülésként az egyre elkerülhetlenebbnek látszó föderalizálásra. A nyelvi zónákhoz igazították a közigazgatási és igazságszolgáltatási intézmények területi hatályát. Mindezek mellett létrejött három területi egység is: Vallónia, Flandria és Brüsszel fővárosi régió. A hatáskörök tekintetében a közösségé lett többek között a kultúra, a nyelvpolitika, az oktatás és a média, míg a régiókhoz például a gazdaságtervezés, környezetvédelem, energia, munkaügy, lakáspolitikai, vízügy, szállítás, illetve a helyi önkormányzatok felügyelete került. Habár az elmúlt évtizedek a jogbővítésről szóltak, az állam a társadalmi egység fenntartása érdekében a közösségeknek és a régióknak leadott hatáskörök tekintetében megőrzött bizonyos kompetenciákat, így például az oktatásügy bár közösségi hatáskör, a diplomaszerezés minimumfeltételei központilag rögzítettek.³⁷³ A hatáskörök leosztásának hagyományosan a flamandok az erősebb motorai, akik a 2012-es választási kampány során, illetve az azt követő nagykoalíciós kormányzás során is szorgalmazzák további hatáskörök delegálását.

A hatályos belga alkotmány terjedelmes része a hatáskörök szabályozása, amely mások mellett foglalkozik a központi, a regionális és a közösségi hatáskörökkel, illetve azok

³⁷¹ Michael KEATING–Alain-G. GAGNON: Introduction, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 5

³⁷² Rothchild–Hartzell: *Security*, 255–256.

³⁷³ Juhász: *Föderalizmus*, 39.

gyakorlásának szabályozásával. Érdeemes emlékeztetni, hogy a flamandok az 1980-as alkotmánymódosítást követően, kihasználva a *közösségük* és a *régiójuk* területi egybeeséséből fakadó lehetőséget, egyesítették azokat, a flamand központi intézményeket pedig Brüsszelbe költöztették. Ezzel olyan komplex intézményrendszert alakítottak ki, amelynek működését szinte csak a föderális szinten tartott hatáskörök korlátozzák.

A nyelvhatár meghúzásánál létrehozták a nyelvi könnyítések renderének intézményét, amely meghatározott községekben lehetővé tette a helyi lakos és az intézmények között a hivatalostól eltérő másik nyelv – községtől függően a francia, a holland vagy a német – használatát. Ennek célja az volt, hogy a ténylegesen vegyes lakosságú, általában a nyelvhatáron fekvő községek lakói számára biztosítsák a helyi kisebbségi nyelv használatát. Szabályai később tisztázásra szorultak, ugyanis a Brüsszel környéki kiköltözések miatt egyes településeken és az önkormányzati képviselők között a francia nyelvűek lettek többségben, akik követelni kezdték a nyelvük hivatalos használatát, sőt volt olyan település, ahol a Flandriától elszakadás és a Brüsszelhez csatlakozás igénye is felmerült.³⁷⁴ A vita rendezése során az a megoldás született, hogy nyelvi könnyítés csak a polgár-intézmény viszonyrendszerben használható³⁷⁵ – vagyis az intézmények belső működése a regionális hivatalos nyelven zajlik – a könnyítések viszont nem időhöz kötöttek és szabályai csak a két közösség egyetértésével számolhatóak fel vagy változtathatóak meg, vagyis semmiképp nem tekinthetőek a flamandok által célzott asszimilációra felkészítő intézménynek.³⁷⁶

Fontos volt a gazdasági hatáskörök mellett a központi források elosztásának rendezése is, elsősorban a vallonok számára. Láttuk, hogy már az 1945-ös kongresszusukon sürgették ezt, amit tovább erősített, hogy iparuk az 1960-as évektől egyre több nehézséggel szembesült. A föderális átalakítás a gazdasági hatásköröket a régiókhoz csoportosította, ami lehetővé tette a saját prioritások érvényesítését, a vallon részről követelt az állami forrásokat pedig Belgium az úgynevezett „gofrisütő-politika” révén biztosította. Ennek értelmében – ahogyan a gofrisütő két oldala is ugyanolyan mintázatú – az egyik régiónak jutott állami támogatás

³⁷⁴ A francia többségű, de Flandria területén fekvő Sint-Genesius-Rode-ban az 1962-es szabályozás értelmében alkalmazhatóak a nyelvi könnyítések, de a belső hivatali nyelv a holland. Hiába van az önkormányzati testületben francia többség, hollandul kell felszólalniuk, tolmácsolásra nem jogosultak. A helyi tanács 2010. május 31-én kérvényezte a kétnyelvű Brüsszel fővárosi régióhoz csatolást, amely lehetővé tette volna a holland nyelvű ügyintézésről a franciára való átállást, illetve egyúttal Brüsszelt határossá tette volna Vallóniával, viszont nem jutottak sikerre, mert a flamandok elutasították a kérést. A település azért került Flandriába, mert 1930-ban flamand többségű volt, de a francia nyelvűek kiköltözése miatt ez mára megváltozott. A helyi önkormányzati választáson a francia lista 1982-ben még csak 26,2%-ot kapott, 1988-ban már 51,1%-ot, 2012-ben pedig 65,5%-ot. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Rhode-Saint-Gen%C3%A8se>

³⁷⁵ Witte–Van Velthoven: *Languages*, 178.

³⁷⁶ Van Istendael: *Le labyrinthe belge*, 106–107.

összegét meg kell adni a másoknak is, mintegy „kompenzációként”.³⁷⁷ Amikor például az 1970-80-as években sor került a zeebrugge-i kikötő bővítésére, akkor az arra költött állami forrás összegét a vallonoknak is oda kellett adni, akik abból egy meglévő mesterséges csatorna mellé építettek újabb vízi utat, egy költséges hajólifttel. Tekintve, hogy ezekből a forrásokból általában nagyberuházásokat finanszíroztak, azok jelentős mértékben hozzájárultak az államadósság növekedéséhez. Van, aki szerint ez bár egyre nehezebb helyzetbe hozta az államot, mégis gyengítette – hiszen költségesebbé tette – a szétválás iránti törekvéseket.³⁷⁸ A közös kasszába többet adó flamandok azonban részben elégedetlenek a finanszírozási kérdések rendezésével, a 2012-es belga választáson a flamand pártok már követelték a szociálpolitika régiós szintre helyezését, hogy saját forrásaikat maguk hasznosíthassák.

A vallon-flamand ellentétek önkormányzatiságra épülő megoldásának lett a nyertese a német közösség is, amely az elmúlt évtizedekben bizonyos régiós hatásköröket is átvett Vallóniától.³⁷⁹ A német közösség hatásköre szűkebb, mint a flamandé vagy a valloné, elsősorban kulturális, oktatási és egyes szociális kérdésekre terjed ki, az ezekben alkotott szabályokat viszont csak az Alkotmánybíróság vizsgálhatja felül. Az, hogy a többi – régiós hatáskörbe eső – kérdésben együtt kell működniük Vallóniával, néha problémát okoz. Többször éltek viszont a belga alkotmány 139. § adta lehetőséggel, amelynek értelmében megegyezés esetén a német nyelvű területen a német intézmények a vallon régió hatásköreit részben vagy egészében átvehetik. Ennek köszönhetően 1994-ben a műemlékvédelem, 2000-ben foglalkoztatáspolitikai kérdések, 2005-ben pedig a német nyelvű községek pénzügyi ellenőrzésének joga került a német közösséghez Vallóniától.

Dél-Tirol kapcsán hangsúlyoztuk, hogy az 1948-as autonómia-statútum nem elégítette ki a közösséget sem a hatáskörök, sem azok gyakorolhatósága tekintetében: egyrészt a tartományi szintre delegált hatásköröket nem találták elégnek, másrészt a fontosabb, regionális szintre került hatásköröket – például mezőgazdaság, turizmus – csak az olasz többségű Trentinoval

³⁷⁷ Dietmar BRAUN: Intergovernmental Relationships and Fiscal Policymaking in Federal Countries, in: Louis M. Imbeau–François Pétry (eds.): *Politics, Institutions, and Fiscal Policy – Deficits and Surpluses in Federated States*, Lexington Books, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford, 2004, 37.

³⁷⁸ Wilfried SWENDEN–Maarten Theo JANS: 'Will It Stay or Will It Go?' Federalism and the Sustainability of Belgium, in: Marleen Brans–Lieven De Winter–Wilfried Swenden (eds.): *The Politics of Belgium–Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Routledge, 2009, 27.

³⁷⁹ A német közösség kapcsán magyar nyelven lásd például Lambertz: *A kisebbségi*, BANGÓ Jenő: *A vallon kakas és a flamand oroszlán között–Belgium német nyelvű közössége*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, illetve Beate Sibylle PFEIL: *Die Minderheitenrechte in Belgien*, in: Cristoph Pan–Beata Sybille Pfeil: *Minderheitenrechte in Europa*, SpringerWienNewYork, Wien, 2006, Anna GAMPER: *Belgien – Entstehung des plurinationalen Mehr-Eben-Föderalismus*, in: Cristoph Pan–Beata Sibylle Pfeil (Hrsg): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, SpringerWienNewYork, Wien 2006

együtt gyakorolhatták, ami az állandó leszavazhatóság veszélyét hordozta, harmadrészt pedig mind a tartományi, mind a regionális jogszabályokat jóvá kellett hagynia Rómának. A '60-as évek tárgyalásai után az 1972-re nagyjából kiépített autonómiamodellel végül egyedülálló lett Olaszország régiói között: politikai kompromisszum alapján megmaradt az 1948-ban létrehozott Trentino-Alto Adige/Südtirol régió, annak regionális gyűlése és tanácsa, viszont a máshol a régiós szervek által gyakorolt hatáskörök jelentős része a régió két tartományához, Dél-Tirolhoz és Trentinohoz kerültek. A lényeges változást jelentett az 1948-as szöveghez képest a tartományok hatásköreinek kiszélesítése, a német nyelv egyenjogúsítása, a szenátori választókerületek újrarajzolása, valamint a közalkalmazottak és a költségvetési források etnikai arányokhoz igazítása.³⁸⁰ 2001-ben egy újabb módosítással tartományi hatáskörbe rendeltek minden kérdést, ami nem volt más szinthez utalva, valamint kiiktatták az *interesse nazionale* intézményét, szinte csak az alkotmányt, az EU-s és a nemzetközi kötelezettségeket támasztva korlátként a jogalkotás felé.³⁸¹

A tartomány kizárólagos jogalkotási jogosítványai széleskörűek: gazdasági, társadalmi és kulturális területre is kiterjednek, átfogják a helyi közösség számára fontos kérdéseket, mint a földrajzi megnevezésekről döntés,³⁸² turisztika, média, mezőgazdaság, oktatás és munkaerő. Az állammal osztott hatáskör a rendvédelem, kereskedelem, energia, egészségügy és sport. A régiónak kevés hatásköre maradt, az állam kizárólagos kompetenciájába pedig olyan kérdések tartoznak, mint a külpolitika, pénzügy- és adópolitika. A tartományi intézményrendszer vidékfejlesztési és mezőgazdasági hatáskörei összekapcsolódva a német és ladin nyelvű lakosság nyelvének és kultúrájának megtartását célzó politikáival együttesen a vidéki lakosság helyben tartásának előmozdítását szolgálják. Tudatosan foglalkoztatják a helyi cégeket, például új építések helyett a régi épületeket újítják fel, ami évtizedek óta leköti az építőipari kapacitásokat. Ez azt is eredményezte, hogy a régió Európában szinte egyedülálló módon meg tudta akadályozni a vidék elnéptelenedését.³⁸³

A korábbi olasz asszimilációs törekvéseket követően garanciális jelentőségű lett a nyelvi csoportok szerint elkülönített oktatási rendszer, amelyben azonban kötelező a másik nyelv tanulása.³⁸⁴ A felsőoktatást leszámítva nincsenek kétnyelvű intézmények, az autonómia

³⁸⁰ Wolff: *Complex*, 13.

³⁸¹ Wolff: *Complex*, 13–14. Másodlagos jogalkotási hatáskör például a munkaügyi ügynökségek létrehozása és felügyelete, a közegészségügy, illetve a civil repülés, míg harmadlagos hatáskörbe többek között egyes közlekedéssel és infrastruktúrával, egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések tartoznak.

³⁸² Az 1920-as években olasz állami kampány folyt a német megnevezések betiltásáért.

³⁸³ Pan: *A dél-tiroli*, 226–228.

³⁸⁴ Az elkülönített iskolarendszer igazolását a fasiszta Olaszország német nyelvű oktatást tiltó rendelkezései adták. Eva Pfössl: *Tolerance Established by Law: the Autonomy of South Tyrol in Italy*,

statútum (AS) 19. § (1) pedig biztosítja a szülők szabadságát gyermekeik oktatási nyelvének megválasztásában, amit csak akkor utasíthat el intézmény, ha a gyermek nem beszéli az oktatáshoz szükséges mértékben az adott nyelvet. A három nyelvi csoport oktatási rendszere intézményi szempontból is különálló: három pedagógiai intézet, három, az iskolarendszert felmérő tartományi bizottság és három iskolai iroda működik a tartományi közigazgatás keretén belül. A Tartományi Iskolai Tanács, amely a három iskolai iroda és a tartományi kormány konzultatív szerve, három főosztályból áll, egy-egy főosztály minden nyelvi csoport számára.³⁸⁵ A dél-tiroli német közösség nem rendelkezik államilag finanszírozott német nyelvű egyetemmel, de Ausztria egyetemein az osztrákokkal azonos feltételek szerint tanulhatnak, az olasz állam pedig honosítja az ott szerzett diplomákat.³⁸⁶

Az 1978-as spanyol alkotmányban és az azt követő években elfogadott autonómiastátutumokban megtestesülő rendezés célja a demokratikus átmenet levezénylése volt az országot szétfeszítő erők semlegesítésével egyidejűleg. Az alapvető szabályokat az autonóm közösségek vonatkozásában az alkotmány (143-158. §§) tartalmazza, amely az oktatás és a kultúra mellett például a mező-, erdő-, vad- és halgazdálkodás, a területrendezés, a társadalmi és egészségügyi ellátó rendszer átvételét tette lehetővé az AK-k számára, annak érdekében, hogy a lakosságuknak minél megfelelőbb helyi politikát folytathassanak.³⁸⁷ Ugyanitt határozták meg az AK-k létrehozásának feltételeit és módját, a legfontosabb szervezeti szabályokat, a kizárólagos állami és az átvehető hatásköröket, a pénzügyi szabályokat, valamint a kontrollal kapcsolatos kérdéseket. Bizonyos eltérések vannak: egyes AK-k visszaállíthatták némileg eltérő polgári jogrendjük egy részét, Baszkföld és Navarra pedig a korábbi széleskörű pénzügyi autonómiájukat.

Az 1970-80-as években kialakított rendszer azóta átment változásokon, így például az 1996–2000 közötti néppárti (PP) kormány a támogatásért cserébe az AK-ek beleszólást kaptak az EU-ügyekbe, több hatáskört az oktatás, a környezetvédelem és a mezőgazdaság területén, illetve a beszedett helyi adók 15%-a helyett annak 30%-át tarthatták helyben. Hasonlóval próbálkozott a 2004-ben alakult baloldali (PSOE³⁸⁸) kormány is, a Katalóniával kötött megállapodás tartalmát jelentő statútummódosítást azonban 2010-ben az AB jelentős

http://www.mcrg.ac.in/EURAC_RP2.pdf 5. A ladin völgyekben folyó oktatás kivételt jelent, ott a képzés németül és olaszul folyik, a ladin nyelvet tantárgyként oktatják, a ladin kultúrát és történelmet pedig ladinul.

³⁸⁵ Sergiu Constantin: Kisebbségi törvénykezés Olaszországban és Szlovéniában – Az oktatással és a politikai részvétellel kapcsolatos esettanulmány, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2, 183.

³⁸⁶ Györi Szabó: *Kisebbség*, 233. Bozenben van német nyelven (is) oktató magán felsőoktatási intézmény.

³⁸⁷ Antón LOSADA: National Identity and Self-government in Spain: The Galician Case, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland, 2000, 149.

³⁸⁸ Spanyol Szocialista Munkáspárt, a legnagyobb spanyol baloldali politikai formáció.

pontokon megváltoztatta, arra hivatkozva, hogy a szöveg túlment az 1978-as kereteken.³⁸⁹ A mai spanyol rendszer asszimmetrikus decentralizáció, de nem föderalizmus, aminek egyik fenntartási záloga az alkotmány 145. § (1), mely kizárja az AK-k föderális szövetkezését. Létezik itt is a *nemzeti érdek*, az alkotmány 149. § (1) 13. pontja alapján Madrid alapvető szabályok alkotása és országos gazdasági tervezés esetén elvonhat AK-s hatásköröket. Az elmúlt években ezen túlmenően az a gyakorlat is elterjedt, hogy a kormány olyan területeken – lakhatás, családsegítés – is finanszíroz projekteket, amelyek az AK-k hatásköreibe esnek.³⁹⁰

Az 1978-as rendezésnek összességében két olyan gyenge pontja lett, amely miatt nem szilárdulhatott meg teljesen: egyrészt nem tudta kezelni a többnemzetiségű állam elismerésére irányuló baszk és katalán törekvéseket, másrészt a helyi önkormányzatok, AK-k és a kormány közötti hatalommegosztás problémái a politikai viták állandósulásához vezettek.³⁹¹ Madrid ez utóbbi vonatkozásában elvi szinten a szimmetrikus decentralizáció pártjára állt, mert annak révén látja legkevésbé veszélyeztetve az államegységet,³⁹² ami viszont egyes AK-knak nem elég, amint azt a 2006-os katalán statútummódosítással elindult lavina mutatja.

A spanyol rendszer működési nehézségeit érdemes Katalónia példáján megvilágítani. A nemzet és a nyelv kérdése spanyol-katalán viszonyban hagyományosan erősen átpolitizált, Antoni Gaudí építész 1924-ben például letartóztatták azért, mert katalánul szólt egy rendőrhöz.³⁹³ Ennek megfelelően az oktatással és nyelvpolitikával kapcsolatos feladatkörök saját kézbe vétele fontos volt Katalónia számára 1978 után. Az elmúlt évtizedekben több esetben is szabályozták a területet, azt a célt követve, hogy a katalán nyelv pozícióját erősítsék. Ez azonban egyúttal a spanyol háttérbe szorulását is eredményezte, ami ellen az állam intézményei fellépnek: Katalónia legfőbb bírói testülete 2008-as ítéletében kötelezte a Generalitat-ot,³⁹⁴ hogy legalább heti 3 órában biztosítsa a spanyol nyelv iskolai oktatását,³⁹⁵ a

³⁸⁹ A statútum elfogadásának folyamatáról lásd Kovács–Manzinger: Katalónia. A dokumentum elfogadását menet közben is sok kritika kísérte, majd a madridi parlamenti jóváhagyást követően nemcsak az ellenzéki PP, hanem a spanyol ombudsman, Múrcia, La Rioja, Aragónia, Valencia és a Baleár-szigetek AK-k is az AB-on támadták meg.

³⁹⁰ Eduardo J. Ruiz VIEYTEZ: The Evolution of Autonomy in the Basque Country–Experiences and Trends, in: Eduardo J. Ruiz Vieytez–Iñigo Bullain–Sören Silverström–Susanne Eriksson–Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsintitut, 2008/3, 8–9. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>

³⁹¹ Núñez: *Autonomist*, 126–127.

³⁹² Vieytez: *The Evolution*, 12.

³⁹³ Jordi CREUS (ed.): *Catalonia Calling–What the World Has to Know*, Sàpiens, h.n. 2013, 130.

³⁹⁴ A Generalitat történelmi gyökerű intézmény, Katalónia mindhárom hatalmi ágának összefoglaló jellegű elnevezése.

³⁹⁵ A döntés alapja a spanyol kormány 2006. december 7-i rendelete, amely előírta, hogy az autonóm közösségek által fenntartott iskolákban a spanyol nyelv oktatására legalább heti három órában biztosítsák. A katalán bíróság azt állapította meg, hogy ezt alig néhány iskolában teljesítik Katalóniában, ezért felhívta a Generalitat-

katalán migrációs szabályozást³⁹⁶ pedig a spanyol ombudsman támadta meg amiatt, hogy az a katalán nyelv elsajátításának fókuszba helyezésével sérti a spanyol nyelv elsajátításához biztosított alkotmányos jogot, illetve Katalónia kétnyelvű státusát.³⁹⁷ A barcelonai kormány vonatkozó álláspontját jól szemlélteti egy 2009-es nyelvhasználattal kapcsolatos kiadványának előszava: „[a katalán] nyelvnek nemcsak az ismerete fontos, hanem társadalmi használata, valamint jelenléte [is] Katalónia területén.”³⁹⁸

Nem véletlen ezért, hogy a 2006-os alkotmánymódosítás egyik kiemelt problémája a katalán nyelv státuszához és nemzet megjelenítéséhez kapcsolódott. Ekkor Katalónia saját nyelveként deklarálta a katalánt, a szöveg pedig az évszázadok során az önrendelkezési igényét megtartó, politikai nemzetként értelmezhető katalán népről beszélt, egyértelműen szembemelve az alkotmány szövegével. A PSOE és a CiU³⁹⁹ közötti politikai egyezség révén a nemzetkénti meghatározást a madridi parlamenti megerősítés során törölték, amit népszavazás révén később Katalónia választópolgárai is elfogadtak.⁴⁰⁰ Ennek ellenére a Néppárt az AB-hoz intézett beadványában mégis sérelmezte a *nemzettel* kapcsolatos szimbolikus kérdéseket, az ítélet alapján nem is alaptalanul.⁴⁰¹ Az AB korábban is foglalkozott a *nemzet* kérdésével, így a 4/1981-es döntésében megerősítette, hogy az alkotmány egy – a spanyol – nemzetet ismer el, amely az államban és az állam egész területére kiterjedő intézményrendszerben testesül meg, továbbá, hogy az AK-k nem szuverének, hanem az egész – Spanyolország és a spanyol nemzet – részei. Ennek megfelelően az AB 31/2010. sz. (június 28.) döntésében ismét hangsúlyozta, hogy nincs joghatása annak, hogy a 2006-os preambulum nemzetként hivatkozik Katalóniára, mivel az alkotmány értelmében Katalónia hatáskörei nem a katalán néptől, hanem a spanyol alkotmánytól erednek, szimbólumai pedig nemzetiségi és nem nemzeti szimbólumok.⁴⁰² Az

ot, hogy minden lehetséges eszközzel járuljanak hozzá ennek a központi jogszabálynak a gyakorlatba ültetéséhez.

³⁹⁶ Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya

³⁹⁷ Ricard ZAPATA-BARRERO: Catalan Autonomy-Building Process in Immigration Policy: Conceptual, Institutional and Normative Dimensions, in: Alain-G. Gagnon–Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 230–231.

³⁹⁸ *Enquesta d'usos lingüístics de la població 2008*, Generalitat de Catalunya Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona 2009, 15.

³⁹⁹ A Konvergencia és Unió nevű pártszövetség 2015-ös megszűnéséig a katalán politikai élet legnagyobb szereplője volt.

⁴⁰⁰ Az eredeti spanyol szövegben az szerepelt, hogy „Cataluña és una nació”, vagyis „Katalónia nemzet.” A hatályossá vált Statútum 1. § úgy rendelkezett, hogy „Katalónia, mint nemzetiség, a [spanyol] alkotmánnyal és saját alapvető intézményi szabályzatával, a Statútummal összhangban fejti autonóm közösségi létéből fakadó önkormányzati jogait.”

⁴⁰¹ A PP beadványa elérhető <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf>

⁴⁰² A döntés elérhető <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC2862010en.aspx>

AB ugyanakkor nem nyilvánította alkotmányellenesnek a katalán saját nyelvként meghatározását,⁴⁰³ de hangsúlyozta, hogy az nem sértheti a spanyol egyenjogúságát. Eltörölte viszont azokat a rendelkezéseket, amelyek a kétnyelvűség biztosítása érdekében megkövetelték többek között a közalkalmazottaktól, bíraktól, ügyészekről és közjegyzőktől a katalán ismeretét.⁴⁰⁴

Egy másik neuralgikus pont a gazdasági hatáskörök kérdése, ahol Barcelona célkitűzése a Baszkföldhöz és Navarrához hasonló státusz elérése. A mintegy 7 milliós Katalónia a spanyol GDP negyedét állítja elő, jelentős mértékben járulva hozzá a költségvetéshez. A többi vizsgált modelltól eltérően itt a bürokrácia szintje alacsony: a 7,5 milliós terület kormányzata 2010-ben 182 467 főt foglalkoztatott, ugyanekkor a spanyol állam Katalónia területén 31 986-ot.⁴⁰⁵ A katalán kormányzat szerint Madrid évi 10-16 milliárd eurót von el, az 1986-2010 közötti összeget 214 milliárd euróra becsülik.⁴⁰⁶ Az elvonás azért különösen sérelmezett, mert Madrid nem a katalán infrastruktúrába forgatja vissza, hanem az ország más részeire jutattja, sok esetben nem a tényleges igényeknek megfelelő módon.⁴⁰⁷ Katalónia abban is diszkriminálva érzi magát, hogy a területén futó autópályák az országos átlagnál magasabb arányban fizetősek, a lakosságnak pedig a spanyol átlagnál 32%-kal több útdíjat kell fizetnie,⁴⁰⁸ amit az ország lakosai arra föl tartanak jogosnak, hogy Katalónia gazdagabb lakói „megengedhetik maguknak, hogy többet fizessenek”.⁴⁰⁹ A 2006-os statútum ezért megkísérelte egyensúlyba hozni a Katalónia által befizetett és az állam által visszaosztott összegeket, de ezt az AB alkotmányellenesnek nyilvánította, mondván, hogy AK ilyen előírást nem kényszeríthet ki. A taláros testület érvénytelenítette a helyi adók szabályozása kapcsán előírt jogköröket is.⁴¹⁰

Finnországban jogi státuszuk szerint két részre oszthatóak a svéd nyelvűek: vannak az Ålandon élő autonóm státuszúak és vannak a szárazföldön élő, a közösség mintegy 90%-át

⁴⁰³ A döntést megelőzően komoly félelmek fogalmazódtak meg a nyelvpolitika esetleges csorbitása kapcsán, amelynek megtörténtét sokan az 1978 előtti helyzethez való visszatérésként értékelték volna.

⁴⁰⁴ Az AB-döntéssel összedolgozott statútumszöveg angol változata elérhető <http://www.parlament.cat/document/cataleg/150259.pdf>

⁴⁰⁵ Francesc-Marc ÀLVARO–Salvador CARDÚS (eds.): *Keys on the Independence of Catalonia*, Comanegra, Barcelona 2013, 17., 185.

⁴⁰⁶ Àlvaro–Cardús: *Keys*, 75. A katalán emlékezetben a források elvonása hosszú ideje élő gond, már a 19. században is sérelmezték, hogy az ország lakosságának 10%-át kitevő terület fizette az adók 27%-át. A tendencia azóta nem sokat változott, a XXI. század elején az AK GDP-jének 8-11%-át vonja el végleg Madrid, miközben a hasonló területi kiegyenlítést alkalmazó Németországban 4%, az USA-ban pedig 2,5% a felső határ. Creus: *Catalonia*, 87–88.

⁴⁰⁷ Àlvaro–Cardús: *Keys*, 144–157., Creus: *Catalonia*, 100–111.

⁴⁰⁸ Creus: *Catalonia*, 101.

⁴⁰⁹ <http://www.wsj.com/articles/highway-tolls-help-drive-catalonia-toward-spanish-exit-1443184033>

⁴¹⁰ A katalán törekvésekben olyannyira központi szerepet játszanak a gazdasági megfontolások, hogy a független államiság érveit bemutató 2013-as könyv a legfontosabb létrehozandó intézménynek az adóhatóságot nevezte. Àlvaro–Cardús: *Keys*, 17.

kitevő nem autonómok. Van, aki szerint nem is lehetséges egy közösségként kezelni őket, hiszen egyrészt Åland helyzete lényegesen eltérő a szárazföldtől, másrészt az utóbbi csoporton belül is legalább két, egymástól jelentősen különböző, földrajzi zóna szerint elkülöníthető közösség különíthető el.⁴¹¹

Az ålandi autonómia három pillérre épül: a demilitarizációra és semlegességre,⁴¹² a széleskörű jogalkotó önkormányzatra, illetve a nyelv- és kultúrávédelemre. Az önkormányzat megteremtésekor kulcskérdés volt a szigetek svéd jellegének megőrzése, ami erős nyelvvédelmi szabályokat eredményezett: a hivatalos nyelv a svéd, az autonómiastatútum (AS) 37. § értelmében a finn állampolgárok a finnt csak bíróságok és a működő szigeten állami hatóságok előtt használhatják.⁴¹³ A finn hatóságok a szigetcsoport intézményeivel és lakosságával svédül leveleznek, sőt, a tartomány az ide érkezők integrációjának fókuszába a svéd nyelv elsajátításának elősegítését helyezi.⁴¹⁴ A svéd jelleget védő intézkedés volt a választás és a választhatóság jogának, az üzleti tevékenység folytatásának és az ingatlanszerzés feltételeként előírt a helybenlakási kritérium, a tartózkodási jog bevezetése is, ami már az 1922-es statútumba bekerült.⁴¹⁵ A jogszerzés feltétele az 1921. június 24-i finn-svéd szerződésben előírt 5 éves helyben lakás lett, még finn állampolgárok esetében is.⁴¹⁶ Az 1991-es statútummódosítás a tartózkodás jogát kiterjesztette azokra a finn állampolgárságú helyben lakó gyermekekre is, akiknek legalább az egyik szülője rendelkezett azzal.⁴¹⁷ A tartózkodási jogot kérelmezőtől a helyi kormány megkövetelheti svéd nyelvtudásának igazolását.⁴¹⁸ Ålandi tartózkodási engedélyt a Finn Bevándorlási Hivatal állít ki – hasonlóan az ország más részeihez – de az ålandi rendőrséggel, munkaerőpiaci és oktatási hivatalokkal együttműködésben.⁴¹⁹ Bizonyos változások azért történtek az elmúlt évtizedekben, 1995-ben, az EU-csatlakozást követően a helyi önkormányzati választásokon lehetővé tették a helyi

⁴¹¹ McRae: *Conflict*, 367.

⁴¹² Åland 1856 óta demilitarizált és 1921 óta nemzetközileg elismerten semleges terület.

⁴¹³ Amikor 2007-ben az ålandi ombudsman a szigetek lakosaihoz háromnyelvű – svéd, finn és angol – tájékoztatót juttatott el a hivataláról, a tartományi kormányfő emlékeztette, hogy a közérdekű tájékoztatásnak a szigetcsoporton kizárólag svédül szabad megtörténnie. Verena WISTHALER–Heidi ÖST: *Minorities and immigration – Frameworks of Exclusion and Inclusion in Åland and South Tyrol Compared*, Ålands fredsintitut, 2014/2., 10. http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2_2014_online.pdf

⁴¹⁴ Wisthaler–Öst: *Minorities*, 11.

⁴¹⁵ A szigetek svéd jellegének védelmét szolgálja az AS 63. § is, amely az örökösök nélkül elhalt ålandi polgárok helyi tulajdonát a tartományra hagyományozza.

⁴¹⁶ Minutes of the seventh meeting of the Council of the League of Nations, 27 June 1921, *Official Journal*, 701.

⁴¹⁷ AS 1144/1991 (8. 16.) 6. § (2)

⁴¹⁸ Elveszteni a finn állampolgárság megszűnésével vagy a tartományon kívül 5 évet meghaladó tartózkodással lehet.

⁴¹⁹ Wisthaler–Öst: *Minorities*, 9.

állampolgársággal nem rendelkezőknek is a szavazást, 2006-ban pedig a helyben lakás követelményét szállították le 1 évre.⁴²⁰

Az autonómia hatáskörei megfelelően szabályozottak és nem képeznek bonyolult rendszert, minden olyan kérdésre kiterjednek, amelyek nem tartoznak kifejezetten állami feladatkörbe.⁴²¹ Az AS 32. § értelmében az állam és az autonómia megegyezéssel átruházhatják hatásköreik gyakorlását egymásra. EU-csatlakozásakor Finnország bizonyos derogációkat – az ingatlantulajdon megszerzésének engedélyeztetése és a tartózkodási engedélyhez kötött jogok gyakorlása tekintetében – is elért Åland számára, az egyetlen kötelezettség a diszkriminációmentesség biztosítása lett.⁴²² A közösségi adószabályok alóli mentesség meghatározó a szigetek gazdaságának két pillére, a hajózás és a turizmus számára.⁴²³ Nemzetközi szerződés csak akkor hatályosul a szigetekben, ha azt a helyi parlament is ratifikálta, az AS 30. § 20. pont pedig az állami hatóságokat konzultációra kötelezi az ålandi intézményekkel import-szabályozási kérdésekben, ha azok érinthetik a közösség mezőgazdasági és halászati iparát.

A területi elhatárolás kapcsán részletesen áttekintettünk a szárazföldi svéd nyelvterület csökkenésének és fellazulásának folyamatát, itt most a rájuk vonatkozó szabályokat mutatom be, azért, hogy – habár ők nem rendelkeznek különleges státusszal – összevethető legyen Ålanddal.⁴²⁴ Esetükben a finn jog a nyelvvédelmet célozza, aminek sikerességét jelentősen rontja a csoport demográfiai csökkenése mellett az, hogy a nyelvhatár nem rögzített, hanem a népszámlálási eredményekhez igazodva változik. Az országban a finn és a svéd is hivatalos, a nyelvi jogok alapegysége pedig a község, amely lehet egy- vagy kétnyelvű.⁴²⁵ A hatályos szabályozás (423/2003 sz. tv.) szerint kétnyelvű egy település, ha 8% vagy 3000 fő feletti a két közösség tagjainak aránya, illetve száma, egynyelvűvé pedig akkor válik, ha 6% és 3000 fő alá csökken.⁴²⁶ A kormány még e határ alatt is engedélyezheti a kétnyelvűséget, ha az

⁴²⁰ Sarah STEPHAN: The Autonomy of the Åland Islands, in: Sia Siliopoulou Åkermark (ed.): *The Åland Example and Its Components—Relevance for International Conflict Resolution*, The Ålands Peace Institute, Mariehamn 2011, 35.

⁴²¹ Stephan: The Autonomy, 33.

⁴²² Sören SILVERSTRÖM: Implementation of EU Legislation in the Åland Islands, in: Eduardo J. Ruiz Vieytes–Iñigo Bullain–Sören Silverström–Susanne Eriksson–Roger Nordlund (eds.): *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3., 42. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>

⁴²³ Fiona MURRAY: *The Eu and Member State Territories*, Palladian Law Publishing Ltd, Bembridge 2004, 73.

⁴²⁴ Az eltérő jogi helyzet lényegesen csökkenti a két csoport közötti együttműködés lehetőségét. Ilyen együttműködés valósul meg például az EP-választás során, amiatt, hogy a szigetcsoport erre irányuló törekvései ellenére egyelőre nem rendelkezik önálló EP-képviselővel, így demográfiai súlyuk miatt együtt kell működniük a szárazföldiekkel. Blomberg: *The Åland Example*, 12.

⁴²⁵ A többségük egynyelvű finn, mindössze 3 egynyelvű svéd, 44 pedig kétnyelvű. További 16 egynyelvű svéd község Ålandon található.

⁴²⁶ A kijelölés tízévente a kormány joga és kötelessége.

érintett önkormányzat kéri /5. § (2)/. Tartomány akkor kétnyelvű, ha legalább egy községe kétnyelvű. A kétnyelvű települések lehetnek finn-svéd vagy svéd- finn kétnyelvűek, aminek a jelentősége a belső hivatali nyelvhasználatban van, az állampolgárok irányában ugyanolyan színvonalú nyelvi szolgáltatásokat kell nyújtaniuk.⁴²⁷ A kormányzati intézményeknek biztosítaniuk kell mindkét hivatalos nyelv használatának lehetőségét, a két nyelv egyenjogúan használható az igazságszolgáltatásban, sőt az alkotmány 17. § (2) az állami hatóságok kötelezettségének nevezi a két kultúrához való hozzáférés egyenlőségét garantálását is.

Az országban – Ålandot leszámítva – két, nyelviileg elkülönített oktatási rendszer van, de választási lehetőség csak a kétnyelvű községekben létezik, amelyek kötelesek mindkét oktatási rendszert működtetni. A közoktatásban oktatják a másik nyelvet, de amíg a svédek között a finn az első szabadon választott idegen nyelv, addig a finnek számára az angol. A Helsinki Egyetem, a Helsinki Műszaki Egyetem espoo-i egysége, valamint a Művészeti Főiskola mindkét nyelven biztosítja az oktatást, míg a Turku Egyetem egynyelvű svéd. Az állami média elérhető svédül is, miként több színházuk is működik. Támogatott a svéd nyelvű könyvkiadás és a fogyasztóvédelem tekintetében is kiemelt figyelmet kap a nyelv.⁴²⁸ A magánszektor nyelvhasználatát nem szabályozza törvény, de sok cég kifejezetten fontosnak tartja a svéd nyelv használatát.

Habár a területi elhatárolás a fenti példák alapján biztonságot teremt, a nyelvvédelem önmagában nem elég: a hatáskörmegosztásnak reflektálnia kell a helyi adottságokra, illetve a történelmi előzmények alapján a társadalom esetleges félelmeire. Mivel szinte mindenhol volt hosszabb-rövidebb asszimilációs időszak, ezért az oktatási rendszerek elkülönítése a legtöbb helyen létező gyakorlat, aminek célja azok külső befolyástól mentes működtetése. A nyelv- és kultúravédelmen túl a gazdasági hatáskörök is kulcsfontosságúak: Dél-Tirol részben ezek hiánya miatt utasította el az 1948-as látszatautónómiát, és a spanyol-katalán konfliktus egyik központi kérdése is ez. Az is világosan látszik, hogy a hatalommegosztás tartalma nem örökre szól, több jogszabály lehetővé teszi a hatáskörök állam és terület közötti átcsoportosítását, a társadalmi viszonyok változása és politikai alkuk következtében a hatáskördelegálás folyamatos, de az is igaz, hogy egyes helyeken létezik a *nemzeti érdek* intézménye, amely az autonómia számára jelent – sok esetben igazságtalannak és külső beavatkozásnak tekintett – korlátot.

⁴²⁷ A kétnyelvű községekben a többség nyelvén szereplő kiírások jelennek meg először, de kötelező a „kisebbségi” felirat szerepeltetése is.

⁴²⁸ ROMSICS Ignác: *Suomi titkai*, <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00077/03romsics.htm>

14. Konzociációs intézmények

Amíg az előző fejezetben a hatáskörök szempontjából vizsgáltuk a hatalommegosztás intézményét, addig ennek a fejezetnek, illetve alfejezeteinek keretében az intézményi spektrumot kívánjuk áttekinteni. Ennek középpontjába leginkább a *jelenlét* és a *részvétel* kategóriáit helyezhetjük, amely például az UNESCO 1970-es, nemzetépítésről szóló konferenciáján olyan kérdésekként jelent meg a rapportőr számára, hogy regionális vagy kulturális tudat alapján megosztott társadalmakban lehet-e több központ; milyen fokú társadalmi és kulturális homogenitás szükséges a központ elfogadása érdekében; illetve hogyan kell megítélni az olyan országokat, ahol nincs meg a szükséges homogenitás vagy ahol a regionális központok vitatják a „nemzeti” központ pozícióját?⁴²⁹

Az intézményesített együttműködés kérdése a szakirodalmat is foglalkoztatja. Várady szerint többnemzetiségű társadalmakban úgy garantálható etnikai béke, ha a kisebbségek önállóan intézhetik legalább kulturális ügyeiket, a közéletben igazságos részesedéssel bírnak, ide értve a nyelvi jogokat, és biztosított az olyan hatalomgyakorlás, amely elkerülhetővé teszi a többség zsarnokságát a kisebbség felett.⁴³⁰ Burgess szintén úgy vélte, hogy a többségnek le kell mondania a dominanciáról és el kell ismernie a nemzetiségeket a belső önrendelkezési jog alanyaiként.⁴³¹ Keating szerint az egy politikai közösségben élő több démoszt elismerő többnemzetiségű demokrácia nemcsak lehetővé teszi a demokratikus bevonást biztosító intézmények létrejöttét és működését, hanem keretet is teremt ahhoz.⁴³²

Lijphart a konzociációt nevezte annak a nehéz, de nem lehetetlen módszernek, amely heterogén társadalmak számára lehetővé teszi a demokratikus működést. A konzociáció nála a társadalom különböző rétegeiből származó vezetőkre vonatkozó olyan együttműködésre irányuló attitűdöket és viselkedésformákat jelent, amelyek biztosítják a heterogén társadalmat feszítő problémákból fakadó centrifugális erők leküzdését.⁴³³ Eide szerint az olyan megosztott

⁴²⁹ Lijphart: *Democracy*, 21.

⁴³⁰ Tibor VÁRADY: On the Chances of Ethnocultural Justice in East Central Europe, in: Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 139.

⁴³¹ Michael BURGESS: From Dominance to Partnership: The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations, in: A. Lecourse–G. Nootens (eds.): *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity*, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, collection Diversitas, Brussels 2009, 173–191.

⁴³² Keating: *Többnemzetiségű*, 28–29.

⁴³³ Lijphart: *Democracy*, 1. A konzociáció nemcsak a dolgozatban vizsgált etnikai szempontból értelmezhető; annak lényege a különböző erők, de egymással „természetes körülmények” között nehezen együttműködő társadalmi csoportok hatalommegosztáson alapuló bevonása a hatalomgyakorlásba, ezt alkalmazta korábban Belgium, Hollandia és Ausztria is. Belgium ebből az állapotból az etnikai alapú föderalizációra és konzociációra váltott, míg a nemzetiségi szempontból nem osztott társadalmú Hollandia és Ausztria a többségi demokráciára. Donald L. Horowitz: Ethnic Power Sharing: Three Big Problems, *Journal of Democracy* 25(2) April 2014, 15–16.

társadalmakban, ahol az etnikai, nyelvi, vallási vagy kulturális különbségek révén egymástól jól elkülöníthetőek a csoportok, a konszociáció alkalmasabb lehet a jó kormányzás (*good governance*) megteremtésére, mint a hagyományos többségi elvű demokrácia.⁴³⁴ Schulte a politikai hatalom etnikai csoportok közötti formális vagy informális megegyezésen alapuló megosztásának fontosságát hangsúlyozta.⁴³⁵ Bridge szerint demokratikus viszonyok esetén a konszociáció két ismérve az etnikai csoportok szerinti érdekartikuláció és a csoportok tárgyalási szabadsága.⁴³⁶ Ackrén minden érintett csoport állami ügyek vitelébe való bevonását és a politikai szempontból gyengébb közösség védelmét emelte ki, amely megfelelően működő állami intézményrendszerben képes lehet a békés együttélés biztosítására.⁴³⁷ Rouhana a többségtől nem fenyegetett nemzetépítési törekvések fontosságát, az egyenlő állampolgárság és az együttélés feltételének tekintett kölcsönös korlátozás intézményét hangsúlyozta.⁴³⁸ Türk szerint a jó kormányzást két ismérv jellemzi: a mindenkire nézve egyenlő jogok és az ennek érdekében, illetve a körülményeknek megfelelően létrehozott intézmények léte, legyen az konzultációs mechanizmus vagy autonómia.⁴³⁹

Leginkább attól függ az engedmények léte és tartalma, hogy mennyire erős a kisebbség érdekérvényesítő képessége és mennyire stabil maga az állam. Jellemzően minél erősebbnek látja magát a többség egy plurális társadalomban, annál készebb engedményeket tenni kisebbségeinek.⁴⁴⁰ Horowitz szerint viszont ezzel szemben a konszociáció megteremtésére a többség általában nem hajlandó, hiszen az a többségi döntést korlátozza, ezért legnagyobb valószínűséggel konfliktus lezáródását követően, illetve olyan helyzetben jön létre, amikor a többség gyenge. Ugyanígy hangsúlyozta, hogy a konszociációs megegyezés – épp a magas fokú intézményesítettség és a garanciák összetettsége miatt – nehezen módosítható.⁴⁴¹ Ha mégis születik megegyezés, akkor a gyakorlat azt mutatja, hogy engedmények többnyire addig lehetségesek, amíg nem nyitnak utat a függetlenséghez.⁴⁴² Nemzetközi példák azt is

⁴³⁴ Asbjorn EIDE: Approaches to Minority Protection, in: Alan Phillips–Allan Rosas (eds.): *The UN Minority Rights Declaration*, Abo Academic Institute for Human Rights and Minority Rights Group International, Turku/Abo/London 1993, 89.

⁴³⁵ Schulte: *Conflict*, 19.

⁴³⁶ Bridge: *Some Causes*, 367.

⁴³⁷ Maria ACKRÉN: *Successful Examples of Minority Governance - The Cases of the Åland Islands and South Tyrol*, Ålands fredsinstitut, 2011/1. 9-10. http://www.peace.ax/images/stories/publications/rapport_1-2011_webb.pdf

⁴³⁸ Rouhana: *Reconciling*, 76–80.

⁴³⁹ Türk: *Good Governance*, 36.

⁴⁴⁰ O’Leary: *An Iron Law*, 273–296.

⁴⁴¹ Horowitz: *Ethnic Power Sharing*, 8., 11.

⁴⁴² Alain-G. GAGNON: *Reconciling Autonomy, Community and Empowerment: The Difficult Birth of a Diversity School in the Western World*, in: Alain-G. Gagnon–Mícahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 54.

alátámasztják, hogy külső erők jelentős szerepet vállalhatnak konszociációs eszközök alkalmazásának előírásával egyes konfliktusok rendezésében: 1995-ben Bosznia-Hercegovinában az USA, 2001-ben Macedóniában az EU közbejárása tette lehetővé azok kiépülését és azáltal a konfliktus felszámolását.⁴⁴³

A konszociációs demokráciának Lijphart szerint négy olyan eleme van, amelyek korrekciós mechanizmusként eltérést jelentenek a többségi demokrácia szabályai alól, viszont ezek révén növelhetik a megosztott vagy multikulturális társadalmak stabilitását:

- a különböző társadalmi csoportok vezetőiből álló *nagykoalíció*,
- a *vétó*,
- az *arányos részesedés*, és
- a magasfokú *autonómia* saját (elsősorban kultúrához kötődő) ügyeik vitelében⁴⁴⁴

Horowitz hasonlóképpen az arányos kormányzati részvételt, a csoportvétó lehetőségét és a kulturális ügyek autonóm igazgatását nevezte alapvető feltételnek.⁴⁴⁵ A következőkben az első három intézményt kívánom áttekinteni; a közösség számára fontos ügyek viteléhez kapcsolódó kérdésekről a hatáskörök megosztása kapcsán már volt szó.

14.1. Nagykoalíció

A nagykoalíció célja széles egyeztetési tér teremtése, ezért alkalmazására – nem feltétlenül kisebbségvédelmi intézményként – gyakran kerül sor olyan országokban, ahol fontos társadalmi döntéseket kell meghozni. Alkalmazásának hatékonyságát a politikai kultúra mellett befolyásolja az egyeztetések jellege is, így például csomagban kezelt döntések vagy háttérben folytatott alkuk esetében lényegesen nagyobb az esély az egyezsége, mint nyilvánosság előtt zajló, vagy önmagukban kezelt szimbolikus ügyekben. A nyilvánosság előtt folytatott vita az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot növeli, de a hatékonyságot nem feltétlenül. A nagykoalíció nem szükségszerűen demokratikus intézmény, főleg, ha valamely társadalmi réteg kizárását célozza. Amennyiben viszont nincs ilyen kizárás, akkor nagy valószínűséggel széles támogatottságú és tartós megegyezés várható tőle.

A nagykoalíciós együttműködés kialakítása leginkább ott valószínű etnikailag megosztott államokban, ahol annak hagyománya van, illetve ahol a bevonható nemzetiségek száma nem túl magas.⁴⁴⁶ Kisebbséget védő intézményként a többségi és a nemzetiségi pártok közötti

⁴⁴³ Horowitz: *Ethnic Power Sharing*, 13.

⁴⁴⁴ Lijphart: *Democracy*, 25.

⁴⁴⁵ Donald L. HOROWITZ: *Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States*, *William and Mary Law Review* 49(4) 2008, 1216.

⁴⁴⁶ Requejo: *Federalismo*, 144.

kapcsolatok intézményesítése révén segítheti elő a problémák megoldását.⁴⁴⁷ Ehhez természetesen szükséges, hogy a kisebbség képes legyen kialakítani és működtetni a politikai érdekképviselőket, vagy akár pluralizmust, amit az állam – például kisebbségi közösség esetében – kedvezményes választási küszöb vagy kvóta révén segíthet elő. Az állam lehetővé teheti a hatalomban részesedést olyan kisebbségei számára, amelyek bár jelentős számban lakják az államot, de ahhoz nem elegendőben, hogy saját jogon képviselőket juttassanak például a törvényhozásba.⁴⁴⁸ Románia e téren pozitív példaként szolgálhat, így a 2008-2016 között használt egyéni választókerületeket – az RMDSZ kialakításkori kormánytagsága és érdekvérvényesítő képessége miatt – úgy rajzolták meg, hogy a magyar tömbterületeket egybefogták az interetnikus megyékben, 2016-ban pedig az új választási rendszerben alkalmazott – némileg oroszulett-elven működő – visszaosztás révén olyan megyék is kaptak magyar parlamenti képviselőt, amelyek szigorúan „versenyalapon” erre nem lettek volna képesek: Arad, Máramaros, Brassó.⁴⁴⁹ A román választási rendszer közel egy évtizede alkalmazza a kedvezményes küszöböt is a kisebbségi szervezetek esetében, csakúgy, mint a magyar vagy a szerb. Amennyiben az állam garantált helyek vagy kedvezményes kvóta révén támogatja a kisebbségek parlamenti bejutását, azzal elősegíti politikai megjelenésüket, aminek keretében például törvényt kezdeményezhetnek, illetve részt vehetnek a döntésekben.⁴⁵⁰

Az állam, ahogy elő tudja ezt segíteni, úgy akadályozni is tudja. Ez történt például az 1990-es években Szlovákiában, ahol a választási törvényben bevezetett 5%-os küszöb arra kényszerítette az akkori három magyar politikai erőt, hogy közös pártba egyesüljenek, mert csak így maradt esélyük a parlamentbe jutásra. Hasonló a szabályozás Törökországban, ahol a 10%-os választási küszöb célja hivatalosan a parlament fragmentációjának megakadályozása, valójában többek között a kurd politikai erők parlamenten kívül tartása.⁴⁵¹

Az etnikai pártok jelentősége a közösségek közötti bizalmatlanságban, illetve a választók állami intézményekkel szembeni kételkedésében van: úgy vélik, hogy csak a saját soraikból származó személyek lehetnek képesek az érdekeiket megfelelően megjeleníteni. A vizsgált

⁴⁴⁷ Schulte: *Conflict*, 32. Schulte ezt a területi autonómia vonatkozásában fogalmazta meg, de általánosságban is érvényes a megállapítás, amennyiben léteznek etnikai pártok az országban és a közösségben is.

⁴⁴⁸ Párdány: *Államgyűlés*, 316–317. Példaként Görögországot hozta, amely az I. világháborút követően meghatározott számú helyet biztosított a thesszaloniki zsidók és a trákiai törökök számára. Uo.

⁴⁴⁹ Az RMDSZ saját döntése révén a Hargita megyei listán indult és szerzett mandátumot a szövetség Szeben megyei szervezetének elnöke is, így annak a megyének a magyarsága is „képviselve” van Bukarestben.

⁴⁵⁰ Andrew REYNOLDS: *Effective Participation Through Elections: Creating the Space for Minorities and Majorities in the Political Sphere*, in. John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007, 48. <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>

⁴⁵¹ A rendelkezés eredménye itt is a kurd politikai erők összeolvadása lett, 2015-ben a kurdokhoz kötődő párt mindkét országos parlamenti választáson 10% feletti eredménnyel végzett, ezzel megakadályozta a kormánypárt kétharmados többségét.

területek jelentős részén etnikai pártok vannak, de nem feltétlenül ez a helyzet minden megosztott társadalomban. Észak-Írországból a legutóbbi időkig nem volt jellemző az etnikai határvonalat átlépő „vegyespárt” politikai részvétele, de ott, csakúgy, mint Dél-Tirolban, a zöldek próbálják ezt a fajta politizálást erősíteni.⁴⁵² Belgiumban – köszönhetően az etnikai alapú föderalizálásnak és a közösségek közötti távolságnak – ma kizárólag etnikai pártok léteznek, még a mintegy 70 000 fős lakosságú német területen is több párt működik. Finnországban egyes finn pártoknak vannak svéd tagozataik, de ettől függetlenül Ålandon egy sokszínű svéd pártrendszer alakult ki, a szárazföldi Finnországban pedig létezik egy svéd gyűjtőpárt, ami a közösség szavazatainak nagy részét begyűjti. Svájcban viszont, habár a kantonok jelentős részben etnikai alapokon nyugszanak, a szövetségi politikai pártok etnikumköziek.

Európában több területi alapú rendezési megoldás ír elő nagykoalíciós kötelezettséget, így például Dél-Tirol, Észak-Írország, Brüsszel, a belga föderális kormány vagy Svájc csak nagykoalíciós kormánnyal működtethető. A nagykoalíciós kötelezettség együttműködésre kényszeríti a különböző etnikai választói bázissal rendelkező erőket, így próbálja a stabilitást növelni. Dél-Tirolban, a Brüsszel Főváros Régióban és Belgiumban előírás, hogy függetlenül a választási eredményektől, olyan kormányt kell felállítani, amely minden nemzetiség pártjai közül bevon legalább egyet. Sőt, a dél-tiroli tartományi parlamentnek nemcsak olasz párt felállításával megalakuló kormányt kell megszavaznia, hanem az AS 50. § (3) értelmében a ladin közösségnek is képviselőt kell adnia.⁴⁵³ Ez a kötelezettség helyi szinten is létezik: az AS 61. § (2) értelmében amennyiben egy dél-tiroli helyi önkormányzatban legalább 2 képviselője van a kisebbségnek, akkor számukra biztosítani kell a képviselőt a végrehajtó szervezetben. Dél-Tirolban a tartományi tárcák elosztásának módszere nincsen szabályozva – az politikai alku tárgya – miként Belgiumban sem, ahol csak az van előírva, hogy ugyanannyi francia és holland nyelvű miniszterből kell állnia a kormánynak, leszámítva a miniszterelnököt. Brüsszelben kötöttebbek a szabályok, ott a nyolc fős kabinetben két-két miniszternek francia, illetve holland nyelvűnek kell lennie, míg a három titkár közül kettőnek franciának, egynek pedig hollandnak. A brüsszeli regionális miniszterelnök tekintetében nincs megkötés, de tradicionálisan a francia nyelvű közösségből kerül ki.

⁴⁵² A 2017-es észak-írországi előrehozott választáson azonban a brit unionista DUP és az ír nacionalista Sinn Féin együtt a szavazatok közel kétharmadát szerezték meg, ami az 1970-es első választás óta a legmagasabb arány. Ugyanezen a választáson a brit unionista pártok először nem érték el együtt az 50%-ot.

⁴⁵³ A tartományi parlament vezetését az ötéves mandátum első felében a német, a másodikban az olasz pártok egy képviselője látja el, az alelnökök a másik két nyelvi csoport tagjaiból kerülnek ki. Az AS 48. § szerint ladin is lehet a testület elnöke egy fél mandátumra, ha őt a német és az olasz képviselők többsége megválasztja.

Észak-Írorszáiban a D'Hondt-rendszer alkalmazásával határozzák meg, hogy mely pártok lehetnek tagjai a kormánynak, leszámítva az igazságügyért felelős miniszteri posztot, amelynek betöltéséhez etnikumközi egyetértés szükséges. A 2016-os kormányalakítás során a „mérsékelt” pártok, így az Ulster Egységpárt (Ulster Unionist Party, UUP) és a Szociáldemokrata és Munkáspárt (Social Democratic and Labour Party, SDLP) ellenzékbe vonultak és átadták a kormányalakítás lehetőségét a „szélsőségesebb”, ír egységpárti Sinn Féinnek és a brit Demokrata Egységpártnak (Democratic Unionist Party, DUP). A kormány 2017 januárjában megbukott, az előrehozott választásokat követően pedig nem sikerült kormánytöbbséget létrehozni, így 2017 novemberében a londoni kormány kénytelen volt a költségvetés elfogadásával beavatkozni Észak-Írország autonóm jogköreibe a terület fizetőképességének fenntartása érdekében.

Svájcban 2003-ig az ún. varázsszámok révén osztották el a kormányzati pozíciókat: 2-2 szék jutott a Szabad Demokrata Párt (FDP), a Kereszténydemokrata Néppárt (CVP) és a Szociáldemokrata Párt (SDP), 1-et pedig a Svájci Néppárt (SVP). A pártok támogatottságának változása miatt azonban a rendszert felül kellett vizsgálni, így 2003-ban a CVP egyik székét az SVP kapta meg, amelyet a 2015-ös fölényes választási győzelme utáni kormányalakítás során is megtartott.⁴⁵⁴ Finnországban nincs konzociációs nagykoalíciós kényszer, de az 1917 óta hivatalban lépett finn kormányok túlnyomó többségében helyet kapott a Svéd Néppárt (SFP).⁴⁵⁵ Nincs nagykoalíciós kényszer Spanyolországban és az AK-kban sem, a koalíciók kialakítása ott a politikai logika szabályai szerint történik.

Elterjedt vélekedés, hogy mivel a nagykoalíció megegyezést célzó intézmény, ezért hosszú távon az érintett csoportok mérsékeltjeit favorizálja.⁴⁵⁶ Ez azonban nem feltétlenül van így, a 2014-es belga kormányalakításba például bevonták a Belgium felszámolását nyílt célként vállaló, egyébként országosan a legnagyobb támogatottsággal (20,4%) bíró Új Flamand Szövetséget (N-VA), illetve 2016-2017-ben az észak-ír tartományi kormányzat is a politikai paletta két szélén álló erőből, az ír egyesítést kívánó Sinn Féinből és a brit unionista DUP-ból állt. A koalíciós együttműködés sem feltétlenül moderálja ezeket a pártokat, az N-VA például kormánytagsága ellenére is további hatáskördelegálást és végső soron a közös államiság

⁴⁵⁴ <https://www.ch.ch/en/elections2015/parteienstarke-im-nationalrat/>

⁴⁵⁵ McRae kimutatása szerint az 1917-1983 közötti 63 kormány közül 43-ban, az azóta hivatalban volt 12 kormány közül pedig 11-ben volt partner a SFP. A 2015 májusában megalakult Sipilä-kormányba nem vonták be a pártot. Legtöbbször az igazságügyi és a külügyi tárcát kapták, de többször töltötték be a belügyi miniszteri posztot, sőt az 1999-2003, illetve 2011-2015 közötti kormányokban a honvédelmit is. McRae: *Conflict*, 249–252.

⁴⁵⁶ Horowitz: *Conciliatory*, 1216–1217. Hangsúlyozza, hogy a politikai élet ilyen jellegű középre tolása egyben veszélyes is: a nagykoalíció tartósan csak a legritkábban fenntartható intézmény, ráadásul szélről könnyebben támadható. i.m. 1220.

felszámolását propagálja, míg a DUP és a Sinn Féin szinte minden olyan dologban ellent mondott egymásnak, amelyben lehetett *ír* vagy *brit* választ adni.

A nagykoalíció nem feltétlenül választással létrehozott testület, lehet formális szabályokon alapuló rendszer, de informális háttérintézmény is. A másodikra példa Libanon, ahol az államfői posztot mindig keresztény, a kormányfőit szunnita, a parlamenti elnöki pozíciót pedig síita muzulmán tölti be. Az informálisra példa lehet a Csehszlovákiában 1920-1938 között működött fórum, a Pětka (Ötök). A testületet az új állam konszolidálása érdekében hozták létre, de tagja csak az öt legerősebb cseh(szlovák) parlamenti erő képviselője lehetett, abból a szintén államalkotó szlovákokat, az őket abszolút számban felülmúló német kisebbséget, illetve a magyar és a ruszin közösségeket is kirekesztették. Ez jól mutatja az első csehszlovák „demokrácia” korlátait, a nemzetiségeket kirekesztő államépítést. Mai felfogásunk szerint egy ilyen testület hasonló nemzetiségi összetételű államban nem lenne demokratikusnak tekinthető.

Elképzelhető olyan helyzet is, amikor nincs formális koalíciós kényszer, de valamilyen politikai racionalitás vagy a helyi hagyományok miatt etnikumközi paktum jön létre. Ennek a helyzetnek érdekes példáit adják a 2016. júniusi romániai önkormányzati választásokat követő egyes koalíciókötések.⁴⁵⁷ Kolozsvár, illetve Kolozs megye, Nagyvárad és Bihar megye, valamint Arad és Arad megye összevetése figyelemre méltó ebben a tekintetben: mind a hat helyen a Nemzeti Liberális Párt (PNL) nyerte a választást, Kolozs és Bihar megyék kivételével abszolút többséggel, ez utóbbiakban ezért koalíciós kényszer alakult ki. Kolozsban az a megegyezés született, hogy az RMDSZ a megyei együttműködésért cserébe részese lesz a kolozsvári városvezetésnek is, míg a nagyváradai PNL a hasonló együttműködést elutasította, így bár a városi vezetés a kezébe került, a megyében viszont az RMDSZ és a Szociáldemokrata Párt (PSD) koalíciója miatt ellenzékbe került. Arad városában az újraválasztott PNL-s polgármester bevonta az RMDSZ-t is, mivel „az alpolgármesteri tisztség a jelentős lakossági arányt képviselő magyarságot illeti”,⁴⁵⁸ a megyében viszont nem alakult koalíció, a PNL önállóan kormányoz. Kiegészítésképpen érdemes megemlíteni Sepsiszentgyörgy és Kovászna megye példáit, ahol az RMDSZ önállóan szerzett többséget és emiatt nem vont koalícióba román partnert, habár azt többen is sürgették volna annak

⁴⁵⁷ Romániában nincs jogi kényszer vagy etnikumközi megegyezést feltételül szabó autonóm jogállás, a mindennapokban azonban elterjedt az etnikumközi koalíciók alkalmazása Erdély szerte és a bukaresti kormány szintjén is.

⁴⁵⁸ http://www.vestic.ro/articol_51626/---falca-continua-cu-bognar-viceprimar--balcea-si-claudia-boghicevici-propusi-pentru-cj.html

érdekében, hogy jó példát mutasson.⁴⁵⁹ Ez a fajta együttműködés is alkalmas lehet a lakosság irányában pozitív üzenetek közvetítésére és tényleges eredmények elérésére, ha képes megfelelő és gördülékeny együttműködést megvalósítani.

Nagykoalíció nemcsak a választás után értelmezhető: Sisk a radikalizáció és az erőszak megakadályozása érdekében az *integratív megközelítést* ajánlotta, ami azt jelentené, hogy olyan etnikai határvonalakon átlépő pártszövetségek versengenek a hatalomért és így a szavazatokért, amelyek képesek a többségi és a kisebbségi érdekek megjelenítésére, illetve azok moderálására. Azt javasolta, hogy a különböző etnikai pártok közötti megegyezés ne a választások után, hanem még azt megelőzően jöjjön létre, olyan formában, ami lehetővé teszi a kormányzáshoz szükséges többségi felhatalmazás megszerzését.⁴⁶⁰ Horowitz viszont azt hangsúlyozta, hogy a centripetális megoldások – az etnikumközi koalíciók, vegyes etnikumú választókerületek – megfelelő intézményi garanciák nélkül idővel a gyengébb pozíciójú etnikai közösség hatalomból kiszorulását eredményezik.⁴⁶¹ Úgy vélem, hogy ez nem feltétlenül van így, hiszen ha például a kisebbség képes egy jelölt mögé felsorakozni és egyszerű többségi (*first past the post*) elven működik a mandátumszerzés, akkor a kisebbség – számbeli kisebbsége esetén is – kerülhet nyertes helyzetbe a többség több jelöltjével szemben.

A nagykoalíció tehát lehet alkalmas eszköz a politikai viták megoldására és a társadalmi békét fenntartó együttélés kereteinek működtetésére. Mindez annak ellenére is igaz, hogy nem feltétlenül kapcsolódik a működéséhez siker: elképzelhető, hogy az egymással homlokegyenest ellentétes meglátásokkal bíró politikai erők képtelenek együttműködni vagy egy irányba dolgozni. A nagykoalíciós kényszer azonban ebben az esetben is fontos szerepet tölt be: tudatosítja a felekben, hogy nincsenek egyedül a politikai és társadalmi térben, illetve hogy van olyan közösség, amelynek a helyzete és céljai az övéktől eltér, de amelyre tekintettel kell lenniük. Ez a fajta tapasztalat ráadásul hosszabb távon a békés együttélést is elősegítheti.

14.2. Vétójog

⁴⁵⁹ Egyes vélemények szerint a magyar politikai erő ezzel jó példát mutathatott volna és erősíthette volna a magyar alpolgármesterek kinevezésének esélyét más városokban. <https://maghiaromania.wordpress.com/2016/06/11/autonomia-si-reciprocitatea-de-ce-nu-viceprimar-roman-la-sfantu/>, <http://stiri.covasnamedia.ro/2016/06/21/editorial-cine-are-nevoie-de-un-viceprimar-roman-la-sf-gheorghe/>

⁴⁶⁰ Timothy D. SISK: *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington DC., 1996, 35.

⁴⁶¹ Horowitz: *Ethnic*, 5., 9–11.

Amikor nincs meg az együttműködésben érintett felek közötti kölcsönös bizalom, akkor a vétójog alkalmazása segíthet a közösség számára fontos kérdések védelmében, illetve a kialakított megegyezés kardinális pontjainak fenntartásában. Ez lehetővé teszi, hogy a kisebbség számára fontos ügyekben ne szülessen számára kedvezőtlen döntés. A vétójog lényege ezért, hogy megelőzze az együttműködési hajlandóság megszakadását olyan esetekben, amikor a kisebbség számára létfontosságú esetekben fennállhat a leszavazás és az ellenükre való döntés lehetősége. A vétó sok esetben kölcsönös vétójogot jelent, annak érdekében, hogy a kisebbség zsarnoksága is elkerülhetővé váljon.

Lijphart szerint a vétó léte biztonságot ad, alkalmazása pedig normális körülmények között nemcsak annak kölcsönössége, hanem a józan ész követelményei miatt sem lehet visszaélészerű: a túl gyakori használata a kisebbség ellen hathat.⁴⁶² Horowitz azt emelte ki, hogy a vétó révén csak úgy születhet közös döntés, ha az érintett felek számára biztosított a megfelelő kompenzáció.⁴⁶³ Ez klasszikusan az lehet, ahogy a példák is mutatják, hogy a saját hatáskörök és lehetőségek hozzájárulás nélküli csorbításának kizárása ugyanezt a kötelezettséget teremti az adott közösség számára más közösségek vonatkozásában.

Belgium olyan ország, ahol – bár nem volt jellemző a két nagy nyelvi közösség egyikére sem a másik felszámolására irányuló törekvés – a nyelvi jogokért folytatott küzdelem egyre összeegyeztethetlenebbé tette a flamand és a vallon elképzeléseket. Amikor ez már az állami kereteket feszegette, akkor sor került a föderális államiség megteremtésére, a kizárólagos hatáskörök kijelölésére és az együttműködés területeinek és szabályainak meghatározására. A kialakult szabályozás alkotmányos szinten rögzítette a vétójogot is, épp a kölcsönös bizalmatlanság miatt: a vallonokat az aggasztotta, hogy a flamandok létszámbeli többségük miatt kirekeszthetik őket a kormányzásból, a flamandokat pedig az, hogy hiába alkotnak többséget, a vallon politikai érdekek felülírhatják többségi döntésüket, mint az történt az 1950-es népszavazáson.⁴⁶⁴ A kiemelt fontosságú ügyek – például a nyelvhatár vagy a nyelvi könnyítések rendszere – tekintetében a garanciát ma az alkotmány 4. § jelenti, amely csak úgy teszi lehetővé a jogszabály-módosítást, ha mindkét ház – Képviselőház és Szenátus – nemzetiségi csoportjainak külön-külön többsége megszavazza, úgy, hogy a szavazáson mindkét ház nemzetiségi csoportjainak többsége részt vesz és legalább külön-külön kétharmaduk támogatja.⁴⁶⁵ Ez kizárja annak lehetőségét, hogy valamelyik etnikai közösség a

⁴⁶² Lijphart: *Democracy*, 37.

⁴⁶³ Horowitz: *Conciliatory*, 1216.

⁴⁶⁴ Lásd 50. sz. lábjegyzet.

⁴⁶⁵ Érdekesség, hogy az alkotmány 5. § értelmében ugyanilyen feltételekkel arra is van lehetőség, hogy az egyébként etnikai alapon felosztott provinciák joghatósága alól törvénnyel kivonjanak bizonyos területeket,

másik jogait csorbítsa. Ugyanígy garancia az 54. § által bevezetett vészcsengő-mechanizmus, ami révén – költségvetési vagy különleges eljárásban elfogadott törvények kivételével – a törvényhozás valamelyik nyelvi csoportjának háromnegyede a közösségek együttélésére szerintük veszélyt jelentő szabályozás-tervezetet a föderális kormány elé utalhatja megvitatásra.⁴⁶⁶

Hasonlóképpen fontos a vétójoghoz hasonló intézmény a dél-tiroli rendezésben. A tartomány parlamentjében a szavazás plénumban történik, de bármelyik népcsoport kérhet etnikumonkénti szavazást, amennyiben úgy látja, hogy a szavazás tárgya az állampolgárok jogegyenlőségét vagy az adott csoport etnikai és kulturális identitását érinti /AS 56. § (1)/. Amennyiben a szavazáson az adott etnikumhoz tartozó képviselők 2/3-a a többségtől eltérően szavaz, akkor a kérdés az Alkotmánybíróság elé kerül. A szabályozás tehát a konszociáció általános sémájától eltérően nem használja a vétó intézményét, az AB kontrollként beillesztése azonban lehetővé teszi, hogy politikai síkról jogi érvek közé kerülhessen a vita.⁴⁶⁷ Egy esetben, a tartomány költségvetésének elfogadásánál van lehetősége a német vagy az olasz – kisebbségi helyzetéből fakadóan praktikusán az utóbbi – etnikai csoportnak vétóra, a megegyezés elmaradása esetén a bozen/bolzanoi közigazgatási bíróság hoz kötelező döntést.

A vétójog Ålandon ott is megjelenik a kiemelten fontos ügyek tekintetében. Finnország EU-csatlakozásakor nemcsak bizonyos derogációkat ért el Åland számára, amelyek igazolásául a sziget vonatkozásában vállalt nemzetközi kötelezettségeket hozta fel,⁴⁶⁸ hanem egy új fejezet (9a.) is bekerült az autonómiastatútumba, amelynek értelmében Finnország nem implementálhat EU-jogot az ålandi törvényhozás jóváhagyása nélkül az annak hatásköreibe eső területeken, nem módosíthatja egyoldalúan a statútumot, sőt a statútum 59. § értelmében az EU-szerződés módosításához is szükséges Åland beleegyezése.

A vétó használatának vannak korlátai is, így például a kéttagú viszonyban nagyobb az esély a kudarca, ha a kisebb fél egyenlőségi törekvései mindkét felet frusztrálják, a vétó ilyenkor akár az állami működés megbénulásához is vezethet.⁴⁶⁹ A vétójog ilyen rosszul sikerült alkalmazásának példája az 1960-as ciprusi rendezés.⁴⁷⁰ Az akkori megegyezés szerint

föderális igazgatás alá helyezve azokat. A szabályozás lényege, hogy politikai alku révén módosítható csak a közigazgatási határ, akkor is, ha föderális érdekről van szó.

⁴⁶⁶ A kormánynak 30 nap áll rendelkezésre a felülvizsgálatra. Egy törvény esetében egy alkalommal élhetnek ezzel az eszközzel ugyanannak a nyelvi csoportnak a tagjai.

⁴⁶⁷ Wolff: *Complex*, 15.

⁴⁶⁸ Silveström: *Implementation*, 42.

⁴⁶⁹ Watts: *Comparing*, 105–106.

⁴⁷⁰ A sziget a dekolonizáció révén ebben az időszakban függetlenedett Nagy-Britanniától. Az eredeti elképzelések szerint a déli részen lakó görög és az északi részen élő török közösség nagyfokú autonómiát kaptak volna saját ügyeik intézésére, míg az államot együtt kellett volna működtetniük.

a mindenkori török alelnököt – aki nem helyettese lett volna a görög elnöknek, hanem vele egyenrangúként a török közösség vezetője – széleskörű vétójoggal ruházta fel a külügyek, rendvédelem és védelem területén. A probléma a két fél közötti bizalomhiányból, illetve a vitarendezés intézményes keretének hiányából fakadt, valamint abból, hogy az 1960-as megállapodástól a felek mást vártak: a görögök az Enosis⁴⁷¹ előkészítését, és a sziget egyben tartásával a török lakta részek leválásának elkerülését, a törökök viszont társnemzeti státusuk megteremtését és az Enosis elkerülését.⁴⁷² Az egyezmény végrehajtását a görög többség folyamatosan akadályozta, a törökök pedig vétójukkal fenyegetőzve a normális állami működést tették lehetetlenné.⁴⁷³ A helyzet annyira elmérgesedett, hogy 1961 végére a felek képtelenné váltak az állami költségvetés kidolgozására, 1964. január 1-jén pedig Makariosz államfő – többek között az állami működést praktikusán lebénító török vétó lehetősége miatt – semmisnek nyilvánította a megállapodást.⁴⁷⁴ A kialakult helyzet következménye polgárháború, török katonai beavatkozások és a sziget máig tartó két részre szakadása lett.

Egy másik árnyoldalt, a vétójoggal való visszaélés szándékát Dél-Afrika példáján keresztül tekinthetjük meg. Az apartheid-rendszert kiépítő – 1948-ban jutott hatalomra – Nemzeti Párt (NP) pozíciója az 1970-es évektől gyengülni kezdett, először nemzetközi, majd gazdasági fronton is, ami miatt a politikai elit egyre komolyabb engedményeket kényszerült tenni a fekete többségnek. Az apartheidet felszámoló átmenetet ténylegesen levezénylő, 1989-1994 között államfői tisztséget betöltő Frederik de Klerk hatalomra kerülésekor még csak olyan jogbővítést tartott elképzelhetőnek, amely megfelelő intézmények alkalmazása révén kizárja „a feketék fehérek feletti dominanciáját”.⁴⁷⁵ 1992-ben már egyeztetésbe kellett fogniuk a Nelson Mandela vezette Afrikai Nemzeti Kongresszussal (ANC), amely állampolgári egyenlőségen alapuló, erős központtal rendelkező államot kívánt létrehozni Dél-Afrikában, míg a NP ragaszkodott a föderalizmusra és az előjogaik lebontását megakadályozó kisebbségi vétóra épülő rendszerhez. A megoldás végül egy egyenlő állampolgári jogokra és nagy tartományi szabadságot eredményező föderalizmusra alapozott rendszer lett, kisebbségi vétó

⁴⁷¹ A Görögországgal való egyesülés.

⁴⁷² Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága nemzetközi viták megoldásában*, Összegyűjtött munkái 4., Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, Bern 1984, 1110. Makariosz 1960. július 28-i beszédében kijelentette, hogy az egyezmények a jelen, a jövő viszont a görög ciprióta nép akaratának érvényesülése lesz. Michael STEPHEN: *The Cyprus Question*, Northgate Publications, London 2001, 21.

⁴⁷³ Zaim M. NECATIGIL: *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, Oxford University Press, New York 1998, 20.

⁴⁷⁴ Emruhan YALÇIN: Historical Development of Cyprus and the Turkish Republic of Northern Cyprus, *International Review of Military History*, No. 87, The Turkish Commission of Military History, Ankara 2007, 262. A szerződések felmondása szerinte Törökország intervenciós jogának megszüntetésére is irányult.

⁴⁷⁵ Ennek oka a korábban megszerzett előnyök megtartása lett volna, például az 1936-os földtörvény óta az ország földterületének 87%-a csak fehérek kezében lehetett, ahova az állampolgári jogoktól megfosztott feketék sokáig csak útlevelel léphettek be.

nélkül. Sőt, az 1994 óta kormányzó ANC az addig a politikai és gazdasági hatalomból kiszorított feketék pozitív diszkriminációját valósította meg.⁴⁷⁶

A vétójog tehát fontos biztosítéknak tekinthető, amely akkor képes az elvárt működést biztosítani, ha a felek között fennáll a kellő bizalom. Olyan eszköz, amely a rendszer működésében előforduló zavarokat képes lehet jelezni és a problémás döntéseket megakadályozni. A vétó alkalmazása mindenképpen lehet hasznos a közösség számára fontos ügyekben való döntések meghozatala során, de önmagában nem tűnik alkalmazhatónak, ráadásul a visszaélésszerű joggyakorlás lehetővé tétele miatt képes lehet diszkriminatív állapotok konzerválására és a társadalmi feszültségek eszkalálódására is. Amire pedig egyértelműen alkalmatlannak tűnik, az az, hogy megteremtse a korábban sem létező bizalmat vagy a bizalmatlan felek közötti együttműködést.

14.3. Arányosság

Az arányosság a többségi döntés és a kisebbségi vétó eredményezte győztes és vesztes pozíciók kiegyenlítésének lehet eszköze. Sokféle megvalósulása lehet, így például a létszámarányos foglalkoztatás vagy finanszírozás, a parlamenti vagy végrehajtói helyek meghatározott arány szerinti elosztása. Az arányosság nemcsak a törvényhozásban és a végrehajtásban, de az igazságszolgáltatásban is biztosítható.⁴⁷⁷ Egyik fajtájának tekinthető az ügyek csomagban kezelése is, aminek során egymástól különböző ügyek összekapcsolása révén kölcsönösen elfogadható kompromisszum válhat elérhetővé. Az arányosság jelentheti a kisebbség felülreprezentáltságát is; a kisebbség felülreprezentáltságát biztosító vagy paritásos alapon működő, a meghatározó kérdésekről döntő intézmény csökkentheti a többségi döntés vagy a kisebbségi vétó alkalmazásának esélyét, így erősítve a stabilitást.⁴⁷⁸

Bár a dolgozat a nemzetiségi alapú pozícióelosztást vizsgálja, érdemes hangsúlyozni, hogy a bevonás történhet más ismérvek mentén is. Ausztriában például a kormányzó politikai pártok holdudvarai számára osztják fel a pozíciókat, míg Libanonban a vallási közösségekhez tartozás ismérve mentén – ez utóbbi módszert alkalmazta Svájc is 1798-ig. Ausztriában ennek alapja a Habsburg Birodalom időszakában elsajátított, a soknemzetiségű birodalom összetartása érdekében használt egyensúlyozási politikában, Libanonban a Török Birodalom idejében működtetett millet-rendszerben, Svájcban pedig a katolikus-protestáns hatalommegosztás hagyományában lelhető fel. Mindhárom helyen szerepet játszott ezek

⁴⁷⁶ Búr Gábor: *Afrika-történeti tanulmányok*, Mondus Novus, Budapest 2011, 76–81, 192–201, 210–215. Az NP időközben eltűnt a dél-afrikai politikai életből, az utódpártja 2005-ben oszlott fel.

⁴⁷⁷ Wolff: *Complex*, 3.

⁴⁷⁸ Lijphart: *Democracy*, 39-41.

mellett a közösségeknek fontos ügyekben biztosított belső önállóság és a fontosabb vezetők döntésekre való bevonásának hosszú ideje meglévő gyakorlata is, akár svájci patríciusokról, akár a tanácsaikkal a kormányzót segítő libanoni előkelőségekről, akár osztrák politikaformálókról van szó.⁴⁷⁹

Az arányosság a dolgozatban vizsgált területi megoldásokban nem mindenhol van jelen, így például Spanyolországban nem alkalmazzák a vizsgált értelemben. A legszélesebb módon Dél-Tirolban, illetve a belgiumi rendezés egyes vonatkozásaiban merül fel, míg Åland kapcsán – kiindulva a szigetcsoporthoz egynyelvű svéd jellegéből – leginkább az autonómia és az állam közötti kapcsolatrendszerben értelmezhető, nem magán a területen belül. Finnországban a szárazföldön merülhet fel ez a kérdés, ott a gyakorlat azt mutatja, hogy az államigazgatási pozíciók elosztásának politikai megegyezéshez kapcsolása a svéd párt (SFP) számára is lehetővé tette bizonyos helyek elfoglalását, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tömegtájékoztatás, a kereskedelem és az ipar területén.⁴⁸⁰

Dél-Tirolban az arányosság – a Védelmi Minisztérium által foglalkoztatottak és egyes rendfenntartó szervezetek kivételével – szinte a teljes foglalkoztatási rendszerben jelen van, bevezetésére – hasonlóan az elkülönített oktatási rendszerekéhez – a fasiszta időszakban zajlott olaszosítási törekvések reparációjaként tekintenek.⁴⁸¹ 1981 óta kötelezően és személyre szabottan vezetik a lakosság etnikai hovatartozására vonatkozó adatokat. A közigazgatásban alkalmazható német, olasz és ladin nyelvűek arányát az adott közigazgatási egység demográfiai arányai szerint alakítják, az újonnan felvettektől pedig megkövetelik a munkakör betöltéséhez szükséges kétnyelvűséget.⁴⁸² Az arányosság megteremtése mintegy 30 évig tartott, mert a korábban olaszokkal feltöltött hivatalokból senkit nem bocsátottak el. Ez viszont az állami szektor felduzzadásához vezetett: amíg az aktív lakosság 11%-a dolgozik a mezőgazdaságban és 26%-a az iparban, addig 42%-ot az állami szektor foglalkoztat, ideértve a tanárokat is.⁴⁸³ A kvóta másik hatása az volt, hogy a vegyes házasságból származók, illetve

⁴⁷⁹ Gerhard LEHMBRUCH: *A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: the Case of Switzerland, Austria and Lebanon*, [1967] https://www.researchgate.net/publication/255822336_A_non-competitive_pattern_of_conflict_management_in_liberal_democracies_The_case_of_Switzerland_Austria_and_Lebanon

⁴⁸⁰ McRae: *Conflict*, 256.

⁴⁸¹ Pföstl: *Tolerance*, 3.

⁴⁸² A nyelvi csoporthoz való tartozás előírását kezdetben az olasz alkotmány egyenlő jogokat biztosító 3. § szakaszára hivatkozással támadták, majd 1984-ben az Államtanács jogellenessé is nyilvánította a rendelkezést, amiatt, hogy csak tiszta kategóriákat ismer, „egyéb”, illetve „többnyelvű” meghatározásokat nem. Ezt követően az a megállapodás született, hogy a Dél-Tirolban használt nyilatkozatokra felvesznek egy új mezőt, amelyben azok nyilatkozhatnak a preferált csoportjukról, akik egyik csoportba – olasz, német vagy ladin – sem tartoznak. Alcock: *The South Tyrol*, 16.

⁴⁸³ Pan: *A dél-tiroli*, 226.

egyres németül is beszélő olaszok a könnyebb álláshozjutás érdekében németnek vallották magukat.⁴⁸⁴

A kvótarendszer alkalmazását 1994-ben kiterjesztették a közszolgáltatásokat végző intézményekre, például a bankokra is.⁴⁸⁵ Ennek kapcsán szükséges megemlíteni az Európai Bíróság (EB) C-281/98. sz. Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. ítéletét.⁴⁸⁶ Roman Angonese olasz állampolgár ügye – aki az ESz. a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó 39. § szakaszának⁴⁸⁷ megsértéseként értelmezte, hogy az alperes saját szervezésű német nyelvvizsga letételére kívánja kötelezni az állás betöltése érdekében – a bozen/bolzanoi bíróságtól előzetes döntéshozatalra került a luxemburgi testülethez. Az EB megállapította, hogy a nyelvvizsga megkövetelése önmagában nem jelent diszkriminációt, viszont a helyben letétel a jogos cél elérése érdekében követelt aránytalan eszköz, amely kiváltható kell legyen máshol szerzett egyenrangú tudást igazoló irattal is.

Az autonóm intézményrendszer működése során is van jelentősége az arányosságnak, így tartományi és helyi szinten, valamint az egyeztetés során is. Az AS 62. § a ladinok számára biztosítja a tartományi parlamenti képviselő lehetőségét, míg – az egyébként nagykoalíciós formában és arányosan kialakítandó tartományi kormány vonatkozásában – az AS 50. § (3) előírja a ladin közösség kormányba emelésének kötelezettségét. Különleges intézmény Dél-Tirol vonatkozásában a Hatos Bizottság, amelyet az 1960-as években kialakított autonómiastátútum életbe léptetése érdekében szükséges kompromisszumok kitárgyalása érdekében hoztak létre, de sikeressége miatt megtartották, és mára a legfőbb egyeztetési formává vált a tartomány és a főváros között. A testület az arányosság figyelembe vételével áll fel: 3 tagot a római parlament, hármat a dél-tiroli tartománygyűlés nevez ki. A Rómából kinevezettek között hagyományosan két olasz és egy német nemzetiségű, a dél-tiroliak által delegáltak között pedig egy olasz és két német kap helyet.⁴⁸⁸

Az arányosságnak Belgiumban leginkább szövetségi szinten és Brüsszelben van szerepe, lévén, hogy a kialakított föderális rendszer alapja a saját ügyek elkülönítése és az abban élvezett magasfokú autonómia, valamint a garantált pénzügyi háttér. Országos szinten kötelezettség a flamand és vallon együttműködésre épülő nagykoalíciós kormány léte, ahol a

⁴⁸⁴ Györi Szabó: *Kisebbség*, 229.

⁴⁸⁵ Alcock: *The South Tyrol*, 13.

⁴⁸⁶ Az ítélet elérhető <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5dfa8ccebda9547359aaee207974ffa47.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3f0?text=&docid=45323&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=632369>

⁴⁸⁷ A korábbi számozás szerint 48. §.

⁴⁸⁸ Az olasz állam által delegáltak is dél-tiroliak, sőt a mostani ciklusban már a két olasz helyett 1-1 olaszt és ladint neveztek ki a német delegált mellé.

miniszteri pozíciók elosztása paritásos alapon történik, leszámítva a miniszterelnök személyét.⁴⁸⁹ Még szabályozottabb a keret Brüsszel régióban, ahol a döntések végrehajtásért egy nyolc fős kabinet felelős, amelyben két-két miniszternek francia, illetve holland nyelvűnek kell lennie, míg a három titkár közül kettő francia, egy pedig holland. A brüsszeli régió miniszterelnöke tekintetében nincs megkötés, de tradicionálisan a francia nyelvű közösségből kerül ki, vagyis a kormányon belül általában 5:3 arányú többséget adnak a francia nyelvűek, ami a lakossági aránynál lényegesen nagyobb reprezentáció a holland nyelvű közösségnek. Brüsszelben ráadásul a tartományi parlament összetétele is kvótákon alapul: a 89 fős fővárosi parlamentbe 72 főt francia, 17-et pedig holland listán választanak.⁴⁹⁰ A brüsszeli rendezés lényege volt, hogy olyan kölcsönösen elfogadható garanciarendszert kellett kiépíteni, amelyben a flamand közösség kellően védettnek érezi magát, ezért is húzódozott évtizedekeig a fővárosi régió beillesztése a föderális rendszerbe.

Ahogy láttuk, Brüsszelben az önálló regionális intézményrendszer mellett a *közösségek* intézményei is működnek, így például az oktatási intézmények fenntartása az ő hatáskörük. Abból fakadóan azonban, hogy a két rendszer területi átfedésben működik, vannak olyan ügyek, amelyekben közösen kell dönteniük. A közösségek közös ügyeinek igazgatása a parlament és a miniszterelnök nélküli kabinet tagjaiból álló Közös Közösségi Bizottság (*Commission communautaire commune*) feladata, így a kulturális politika közös kérdései, valamint az egyébként a közösségek hatáskörébe eső, de a Brüsszelben működés miatt nem kizárólagosan egynyelvű társadalmi intézmények működtetésének egyes kérdései. Döntéseit mindkét csoport abszolút többségi szavazatával hozza, illetve ennek hiányában olyan többséggel, amely mindkét csoport legalább harmadának támogatását jelenti.

A brüsszeli helyi igazgatásban is van szerepe az arányosságnak: 1980-ban rögzítették, hogy a helyi adminisztráció egyharmadának holland nyelvűnek kell lennie, függetlenül attól, hogy az elvégzendő munka mekkora része jelentkezik holland nyelven. 1996-ban átalakították a hivatali felvételi rendszert, létrehoztak tartaléklistát és bevezették a nyelvi képzések rendszerét. Ma a fővárosi igazgatásban bizonyos szintig nyelvi arányok szerint osztják a tisztségeket, a legmagasabb vezetői posztokra viszont már vagy fele-fele elosztásban vesznek fel jelentkezőket, vagy olyanokat keresnek, akik mindkét nyelvet beszélnek. Problémát okozott,

⁴⁸⁹ A belga alkotmány 99. § szerint a miniszterek száma maximum 15 fő, így 7-7 holland és francia nyelvű miniszter, illetve a miniszterelnök alkothatja a kormányt. A 2014-ben felállt kormánynak, amelyet a francia nyelvű Charles Michel vezet, a miniszterelnökkel együtt 14 tagja van (7-7 francia és holland nyelvű). A 14 miniszter és további 4 holland nyelvű államtitkár alkotja a Michel-kormány kabinetjét.

⁴⁹⁰ A képviselők közül 19, illetve 6 a vallon, illetve a flamand parlamentnek is tagja egyidejűleg. Mivel 1980-ban egyesült a flamand és a flandriai kormány és parlament, viszont a brüsszeli flamandok nem tagjai a flandriai régiónak, így a 6 képviselőjük regionális hatáskörbe eső ügyekben nem szavazhat.

hogy a vallonok és a flamandok vitáztak a hivatalnoki szintű kétnyelvűség kapcsán. Vallon részről a hivatalnokok egynyelvűségét – akár 30/70 arányban megosztva a helyeket – és a hivatal kétnyelvűségét szorgalmazták, míg flamand részről – arra hivatkozva, hogy az oktatás egyre több hollandul beszélt termel ki – ragaszkodtak a kétnyelvűség előírásához a hivatalnokok esetében is.⁴⁹¹

Az arányosság bevett eszköz a funkciók mellett a pénzügyi források elosztása tekintetében is. Dél-Tirolban például létszámarányosan használják a forrásokat az elkülönített intézményrendszerek működésének finanszírozására. Belgiumban a nagy fejlesztések megvalósítása kapcsán már beszéltünk a „gofrisütő-politikáról”, amelynek alapja a paritás. Álandon az arányosság az autonómia finanszírozásában jelenik meg. Az állami visszaosztás az 1991-es statútummal átalakult, kiszámíthatóbbá és tervezhetőbbé vált. Az adókat ott is Helsinki gyűjti be, majd a szigetek az állami bevételek az ország lakosságán belül arányának megfelelő 0,45%-át kapja vissza, nem számítva a kormányzati hiteleket. Amennyiben a feladatkörök változnak, akkor az arány módosítható. Ha a szigetről beszedett adó meghaladja az országos adóbevételek 0,5%-át, akkor a különbség visszajár Álandnak.

Az arányosság alkalmazása eredményezhet torzítást, viszont komoly gond lehet, ha az aránytalan mértékű. Cipruson például az 1960-as megállapodásban intézményesített hatalommegosztás kapcsán a görög cipriótákat nemcsak a vétójog és magának a hatalommegosztásnak a ténye, de az is zavarta, hogy bár a török lakosság csak 18%-ot tett ki, ennek majdnem dupláját, 33%-ot kapták a közhivatalokban.⁴⁹²

Az arányosság tehát elsősorban a részesedés fogalmához kapcsolódik: a közhivatalokban alkalmazottak százalékos arányszámához, egyes testületek összetételéhez, illetve a források elosztásához. Az arányosság a saját ügyek intézésének jogosultságát kiegészítve megteremtheti azt a biztonságot, amelynek révén a közösség szabadon formálhatja akaratát, illetve valósíthatja meg a jövőjével kapcsolatos elképzeléseit, hiszen nem kell attól félnie, hogy elveszíti pozícióit, forrásait. Ez szabadabb diskurzust tesz lehetővé, a biztonság említett garantálása mellett.

15. A nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás elleni érvek

A multikulturális államokban alkalmazott hatalommegosztási gyakorlatok mindegyike kivált több-kevesebb ellenérvet. A konzociációval szemben felhozható érvek döntően arra

⁴⁹¹ A 2005-ben felvettek háromnegyede nem versenyvizsgával, hanem az annak megkerülésére kialakított, határozott idejű szerződéssel került felvételre. A panaszokra az illetékes hivatalok azzal reagálnak, hogy nem találnak megfelelő mennyiségben kétnyelvű jelentkezőket. Witte–Van Velthoven: *Languages*, 190.

⁴⁹² Schulte: *Conflict*, 21.

koncentrálják, hogy nem kellően demokratikus, hiszen a demokratikus többségi döntéssel szemben korrekciós mechanizmusokat teremt, illetve, hogy nem feltétlenül képes stabil és hatékony kormányzatot teremteni. Ellenérv lehet az is, hogy korlátozza az egyenlőséget, mert az egyének egyenlősége helyett a közösségek egyenlőségére vagy arányosságára törekszik, illetve, hogy – a szolidaritás átértelmeződése miatt – nagyobb fejlettségbeli területi egyenlőtlenségek kialakulásához vezethet. Ugyancsak gyakran hangzik el érvként, hogy az etnikai közösséghez tartozás érzésének előtérbe helyezésével csökkenti az állampolgári összetartozás érzését, illetve, hogy a széleskörű egyeztetés lassítja a döntéshozatalt, a kölcsönös vétó bármikor megghiúsíthat bármilyen döntést, az arányosság révén pedig – például a közigazgatásban – a csoporthoz tartozást részesíti előnyben a kvalitásokkal szemben. Szintén elterjedt ellenérv, hogy az elkülönített intézményrendszer működtetése lényegesen drágább, mint egy egységes rendszeré.

Ahogy láttuk, a konszociáció alkalmazásától nem a konfliktus megszűnését kell várni, hanem az intézményes csatornákon keresztül történő rendezést, illetve a békés együttműködés és együttélés feltételeinek megteremtését. Bármely megosztott társadalmat összefogó állami struktúra jövőjének feltétele, hogy értékékként kezelje a sokszínűséget, teret adjon a többes lojalitás megjelenésének, illetve lehetővé tegye olyan autonóm intézmények működését, amelyek a legfontosabb identitáselemek vonatkozásában nagyfokú önállóságot garantálnak.⁴⁹³ Ezek az eszközök többnyire együtt értelmezhetőek, ha például biztosított az arányos részvétel a kormányban és a törvényhozásban is, de nincs vétójog, hanem hagyományos többségi szavazással születnek a döntések, akkor a kisebbség – az arányos jelenlét ellenére – folyamatosan vesztes pozícióba kerülhet, így a konfliktus rendezésére nincs esély.⁴⁹⁴ Viszont nem szükséges, hogy minden intézmény egyszerre megjelenjen, alkalmazásuk a konkrét körülmények függvénye.⁴⁹⁵ A kulcs a fentarthatóság: vagyis a működőképesség és a rugalmasság együttes biztosítása.

Ha megnézzük a működő modelleket, akkor látható, hogy azok jelentős része nem sokkal azt követően jött létre, hogy maga az ország demokratikussá vált, vagyis nem feltétlenül szükséges a hosszú ideje meglévő demokratikus államiság a működőképes és konfliktust rendező konszociációs elemek gyakorlatba ültetéséhez.⁴⁹⁶ Ebben az esetben viszont problémát

⁴⁹³ Watts: *Comparing*, 113.

⁴⁹⁴ Horowitz: *Conciliatory*, 1226.

⁴⁹⁵ Rein MÜLLERSON: Implications of Good Governance in Plural Societies, in: John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007, 74. <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>

⁴⁹⁶ Schulte: *Conflict*, 6.

okozhat, ha az érintett nemzetiségi eliteknek nem állt rendelkezésükre elegendő idő a demokratikus magatartásminták elsajátítására, ami akár a viták feloldását is ellehetetlenítheti még az etnikai-területi közösségekre alapított intézmények alkalmazása esetén is.⁴⁹⁷ Ugyanígy veszély a fiatal demokráciák számára, hogy a hatalommegosztás kiépítése során két, egymásnak ellentmondó célt kell követniük: egyfelől az államhatalom és a szuverenitás megerősítését, másfelől az ezt gyengítő, az együtt élő közösségek konkurens, de legalábbis párhuzamos nemzetépítési törekvéseinek intézményesítését.⁴⁹⁸ Paradox módon a konszociáció kiépítésére ott van a legnagyobb esély, ahol a többség nem elég erős, hogy rákényszerítse akarát a kisebbségre, Cipruson például a görög többség a függetlenség időszakában, 1960-ban még elfogadta a hatalommegosztást a török cipriótákkal, de 1963-ban már kivonult belőle, 2004-ben pedig a lakosság leszavazta az Annan-tervet.⁴⁹⁹

Úgy vélem, hogy a fejezet elején leírt ellenérvek egy része megállja a helyét, azonban esetükben is mérlegelni szükséges azt, hogy ezek a korlátozások vagy egyenlőtlenségek elősegítik-e a társadalmi konfliktusok rendezését és a nagyobb fokú bevonást. Ha igen, akkor az intézmény hasznosnak nevezhető, még akkor is, ha a látszólagos egyenlőséget sérti. Az biztos, hogy a konszociációs intézményrendszer működtetése drága, illetve kiterjedt állami foglalkoztatási szférát hoz létre.⁵⁰⁰ Dél-Tirolban például amiatt, hogy a német nyelvűek lakossági arányának megfelelő foglalkoztatottsági arányát meg kellett teremteni a közigazgatási szektorban, a foglalkoztatottak – ideértve a tanárokat is – mintegy 40%-a ma az állami szférában dolgozik.⁵⁰¹ Ålandon is magas a közigazgatásban dolgozók aránya, mintegy 35%,⁵⁰² de Dél-Tirolhoz hasonlóan itt is jellemző, hogy a gazdaságot mégis az ipar és a mezőgazdaság tartja fenn, vagyis nem szorulnak jelentős állami szubvencióra. Az autonómia jövője szempontjából mindenképpen szerencsés körülmény, ha az államnak nagyon kevés költségébe kerül annak működtetése.⁵⁰³

A konszociáció egyik leglátványosabb pontja a politikum és az intézményrendszer összekapcsolódása: amíg a hagyományos többségi demokráciában a választó megbüntetheti a kormányt a fennálló jogrend gyökeres átalakításának veszélye nélkül, addig a minél szélesebb bevonásra és érzékeny egyensúlyokra épülő konszociációval való elégedetlenség

⁴⁹⁷ Bridge: *Some Causes*, 367.

⁴⁹⁸ Salat: *Etnopolitika*, 315.

⁴⁹⁹ Horowitz: *Conciliatory*, 1236–1237.

⁵⁰⁰ Horowitz a föderális államok kapcsán hangsúlyozta ezt, de a példa az autonómiák vonatkozásában is megállja a helyét. Horowitz: *The Many Uses*, 963.

⁵⁰¹ Pan: *A dél-tiroli*, 226.

⁵⁰² Schulte: *Conflict*, 47.

⁵⁰³ Schulte: *Conflict*, 48.

rendszerellenes erők és pártok megjelenését segítheti elő, amelyek felszámolhatják a társadalmi stabilitás alappilléreit.⁵⁰⁴ Ez a veszély lényeges különbséget jelent az egyébként hagyományos demokráciákhoz képest, de itt ismét mérlegelni kell azt, hogy az intézmény teremtette feltételek célszerűvé teszik-e mégis azok alkalmazását.

A konzociáció kapcsán tehát két dolgot tartok fontosnak leszögezni:

1. Minden konzociációs megoldás kompromisszum eredményeképp alkalmazható, amennyiben bármelyik fél kényszer hatására veti magát alá a megegyezésnek, akkor nem várható tőle tartós rendezés.
2. Minden konzociációs intézményt belátással és kölcsönös felelősségvállalással kell használniuk az érintetteknek, úgy hogy az egyszerre garantálja az együttélési keretek és az eltérő közösségek fennmaradását. Ennek garanciáit a rendszer kialakítása során célszerű megteremteni.

16. Párbeszéd és felülvizsgálat, valamint kizárt egyoldalú felmondás a nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás vonatkozásában

Mitől függ az, hogy egy területi alapú hatalommegosztás működőképes és elejét tudja venni további feszültségeknek, illetve meg tudja akadályozni az elszakadási törekvések kialakulását vagy erősödését? A kulcs a felek kezében van: csak az a modell lehet működőképes, amit az érintettek megegyezéssel fogadnak el és szükség esetén hajlandóak a körülményekhez igazítani, valamennyi érintett érdekét szolgálva. Az újratárgyalás mindig kihívást jelent, akkor is, ha a körülmények vagy az erőegyensúly megváltoznak, illetve akkor is, ha a módosítási szándék oka az, hogy a következő politikai generáció már másképp látja az együttműködés szükségességét, mint a megállapodást megkötők.⁵⁰⁵ A ciprusi példa megmutatta, hogy a kívülről erőltetett, de a felek által el nem fogadott megoldás nem fenntartható; hasonló következtetést enged levonni Bosznia-Hercegovina Dayton óta eltelt több mint két évtizede is. A nemzetiségi szempontok alapján alkalmazott területi alapú hatalommegosztás hosszú távú sikerességének feltétele a kialakított modell megváltoztathatósága, oly módon, hogy az továbbra is minden fél érdekét szolgálja. A felülvizsgálat radikális esetben arra is vezethet, hogy a felek egyike kilép a keretből; az újratárgyalás mehet gördülékenyen, mint az történt Álandon több esetben, de futhat zsákutcába is, amire Katalónia esete tűnhet példának.

⁵⁰⁴ Lijphart: *Democracy*, 47–52.

⁵⁰⁵ Horowitz: *Ethnic*, 8, 12–13.

A területi alapú hatalommegosztás azért lehet alkalmas eszköz az intézményi pluralizmus államegység megtartása melletti kialakítására, mert a saját ügyek intézésének lehetővé tétele mellett az együttműködés szabályait és sok esetben feltételeit is megteremti. Ennek szerepe nem lebecsülendő, mert előállhatnak olyan esetek, amikor a felek közötti diskurzusnak komoly politikai költségei vannak (fennáll a népszerűségvesztés esélye a választók irányában). Az intézményrendszer ilyenkor „legális” csatornát és egyúttal kötelezettséget is jelent az együttműködésre, a vitás kérdések feloldásának megkísérlésére. Jellemző, hogy amennyiben ilyen egyeztetést lehetővé tevő megoldás intézményesítésére kerül sor, akkor olyan alkotmányos vagy nemzetközi jogi kötelezettséget teremtenek, amely kötelezővé teszi a központ és a régió hatóságai számára is a részvételt.⁵⁰⁶

A területi önkormányzatiság kapcsán gyakori vélemény, hogy jogállami keretek között egyoldalúan nem lehet visszavonni vagy tartalmát csökkenteni. A történelem természetesen ismer ellentétes példákat, így például Magyarországon 1876-ban sor került a szász és a székely autonómia, továbbá a hajdú és jászkun kerületek felszámolására a polgári közigazgatás megteremtésének hivatkozásával. Nem demokratikus államokban is van példa: 1939-ben a berendezkedő Franco-rezsim megszüntette az autonómiákat, Románia 1960-ban átszervezte, 1968-ban pedig felszámolta a MAT-ot, míg 1988-ban Jugoszlávia törölte el Koszovó és a Vajdaság autonómiáját. Azoknak a volt szovjet típusú államoknak a jelentős része, amelyekben létezett területi autonómia, a szocialista államrend bukása margóján első önálló aktsaik között vonták ezeket vissza, Oroszország kivételével; ahol pedig nem voltak, de a demográfiai viszonyok indokolhatták volna megteremtésüket, igyekeztek mindent elkövetni azok létrejöttének megakadályozására.

A nemzetiségi szempontú területi alapú hatalommegosztás belső jogszabályba foglalásánál elterjedt gyakorlat, hogy szabályozzák a módosítás folyamatát, vagy kifejezetten megtiltják az egyoldalú változtatás lehetőségét. Hasonlóképpen kizárt az egyoldalú módosítás akkor is, ha az nemzetközi kötelezettségvállalás vagy például az ENSZ égisze alatt jött létre, ilyenkor ugyanis az állam a nemzetközi jog alapelvei alapján meg van fosztva a beavatkozás lehetőségétől. Az ENSZ 1993-as jelentése még alapvető alkotmányos, társadalmi változások esetén is óva intette a tagállamokat a létező kisebbségvédelmi rendszer – ideértve az autonómia – felszámolásától, abban az esetben is, ha az nem egyeztethető össze az új államigazgatási rendszerrel. Helyette azt javasolta, hogy egy átmeneti periódusban biztosítsák

⁵⁰⁶ Welhengama: *Minorities*, 107.

annak fennmaradását, amíg a közösség alkalmazkodhat az új viszonyokhoz identitása és szerzett jogai sérelme nélkül.⁵⁰⁷

Nagy jelentősége van annak, hogy létezik-e közvetítő intézmény a terület és az állam intézményrendszerei között, vagy egyből minden vita jogi útra, például bíróság elé kerül. Dél-Tirol kapcsán említettük a hatos bizottság szerepét, amelyet eredetileg az autonómiastatútum életbe léptetéséhez szükséges kompromisszumok kitárgyalása érdekében hoztak létre, de amelyet sikeressége miatt megtartottak. A terület legfőbb feladata a kormány és a tartomány közötti hatásköri nézeteltérések rendezése. Az intézmény rendkívül sikeresen működik, ebből fakadóan gyakorlatilag minden esetben képes megakadályozni a nézeteltérés eszkalálódását.

Másabb intézményes egyeztetést alkalmaznak Ålandon, egyrészt minden finn minisztériumnak van együttműködő partnere a szigeten, másrészt a finn kormányt kormányzó képviseli, harmadrészt pedig Åland képviseleti irodát (Ålandskontoret) tart fent Helsinkiben, amelynek az állami intézmények mellett a lakosság tájékoztatása is feladata.⁵⁰⁸ Ezek mellett pedig működik az Ålandi Delegáció, amelynek a hatásköri viták rendezése a feladata. A delegáció eredeti, 1920-ban kijelölt feladata az autonómia számára biztosított állami szubvenció meghatározása volt, de ez idővel átalakult a jogszabálytervezetek előzetes vizsgálatává és a konfliktusrendezéssé.⁵⁰⁹ A delegációba 2-2 főt küld a finn kormány és az ålandi parlament, illetve további 1 személyt a tartományi házelnökkel egyetértésben a finn államfő. Amennyiben a delegáció nem jut megállapodásra, akkor a kérdés a Legfelső Bíróság (LB) elé kerül döntésre, de az LB szerepe inkább az ålandi jogalkotás törvényességének vizsgálatában, így az állami és a tartományi kompetenciák elhatárolásában jelentkezik, mint a konfliktusrendezésben.⁵¹⁰ Ålandon garanciaként tekintenek emellett a finn államfőre – aki iránt informális elvárás, hogy mindkét nemzeti nyelvet beszélje⁵¹¹ – így amikor 2010-ben csökkentették az államfői jogköröket, komoly volt a félelem a tartományban, hogy az autonómiával kapcsolatos jogkörei is sérülhetnek.⁵¹²

Belgiumban a közösségek és a régiók közötti együttműködés leginkább állami szinten és Brüsszelben elképzelhető, ahogy ezt korábban már láttuk. Hatásköri összeütközések

⁵⁰⁷ E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, 1993, 22. pont <http://www.refworld.org/docid/3b00efc528.html>

⁵⁰⁸ Finnország csak meghatározott intézményeket működtet a szigeteken, így például adóhivatalt, illetve közigazgatási bíróságot. A helyi jogszabályok felülvizsgálata a tartományi közigazgatási bíróság hatásköre.

⁵⁰⁹ Ackrén: *Successful*, 19.

⁵¹⁰ Sten PALMGREN: *The Autonomy of the Åland Islands in the Constitutional Law of Finland*, in: Lauri Hannikainen–Frank Horn: *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston 1997, 91.

⁵¹¹ McRae: *Conflict*, 254.

⁵¹² Stephan: *The Autonomy*, 40.

tekintetében az 1984-ben létrehozott Court d'Arbitrage szerepe kiemelendő, amelynek paritásos alapon jelölt tagjait az uralkodó nevezte ki. A testület leginkább egy Alkotmánybíróságra hasonlított, ezért nem is véletlen, hogy 2007-ben ténylegesen fel is vette ezt a nevet. A bíróságok szerepe más országokban is számot tevő: így az Egyesült Királyságban 2009-ben létrejött Legfelsőbb Bíróság egyebek között a devolúcióval kapcsolatos kérdésekben is jogosult eljárni. Érdekes megoldást alkalmaz a dán jog Grönland esetében: az egyeztető testület a dán és a grönlandi kormányzat 2-2, illetve a dán Legfelső Bíróság 3 tagjából áll. A vita akkor tekinthető rendezettnek, ha a négy politikai küldött megegyezik, ennek elmaradása esetén a bírák döntenek.⁵¹³

Spanyolországban két jelentősebb országos politikai egyezség (paktum) volt az AK-k jogállásáról és a hatáskörök decentralizálásáról, 1981-ben és 1992-ben, de azt követően már nem sikerült a nagy politikai erőknél megegyezniük ilyen kérdésekben. 2004-ben létrejött az Elnökök konferenciája, egy *ad hoc* egyeztetési fórum az AK-k elnökei és a spanyol kormány között, az együttműködés kérdéseinek megtárgyalására.⁵¹⁴ Katalónia azonban a 2006-os statútumban megkísérelte magát kiemelni az általános egyeztetési mechanizmusból, aminek érdekében létrehozni rendelte a Generalitat-Állam Kétoldalú Bizottságot azért, hogy *állandó bilaterális* intézménye legyen a kapcsolattartásnak, amelyben lehetségessé válik a kommunikáció a közös érdeklődésre számot tartó területeken, és amelyen keresztül Katalónia részt vehet a területet illető állami hatáskörök gyakorlásában. Erre végül nem került sor, sőt az AB 2010-es döntésében minden bilateralizmusra vonatkozó kezdeményezést törölt a statútumból, visszaszorítva Katalóniát a spanyol alkotmányos rendszer keretei közé. Az Elnökök konferenciájának legutóbbi ülése 2017. január 17-én volt, az ülésen azonban – a tanácskozási forma szimbolikus és nem valódi platform jellegére hivatkozva – Katalónia és Baszkföld elnökei nem vettek részt, habár az egyik fő kérdés épp a Katalónia által szorgalmazott pénzügyi kérdések felülvizsgálata volt.⁵¹⁵

A hatásköri viták eldöntése az AB feladata, de az elmúlt évek fejleményei megmutatták a korlátokat. A madridi törvényhozás és a katalóniai népszavazás kedvező eredményei ellenére a 2006-os statútum az AB elé került, amely számos fontos kérdésben – katalán nemzet, a nyelv státusza, bilaterális egyeztetés, új intézmények stb. – Katalónia törekvései ellen döntött, a spanyol alkotmány szövegére hivatkozással. Ennek következménye egy erősödő

⁵¹³ A Grönlandi önkormányzatról szóló törvény 18. §. A 18. § (3) értelmében a kormány a testület előtt fekvő vitatott kérdésben hozott grönlandi szabályozás végrehajtását jogosult felfüggeszteni a vitarendezés idejére.

⁵¹⁴ A fórum 2004-ben, 2005-ben, 2007-ben, 2009-ben, 2012-ben és 2017-ben tartott eddig ülést.

⁵¹⁵ <http://www.rtve.es/noticias/20170117/financiacion-autonomica-ley-dependencia-centran-vi-conferencia-presidentes/1474420.shtml>

függetlenségi agendájú Katalónia lett, amely Madriddal egyre kevésbé tud és akar szót érteni, bár ez a hozzáállás kölcsönösnek mondható.

Az érintett felek közötti egyeztetés keretét biztosító megfelelő testület hiánya – ahogy Spanyolország esete mutatta, függetlenül attól, hogy bővíthetőnek vagy konstansnak tekintjük a létező kereteket – a vita elmérgesedését eredményezi, sőt, a jogbővítési törekvések jogi úton való visszanyesése az államtól is eltávolítja a megállapodás megújítását szorgalmazó közösséget. Katalónia példája mutatja, hogy akut helyzetet eredményezhet a fórum hiánya akkor, ha a felek helyzete és szándékai jelentősen megváltoztak a rendezés óta eltelt évek – Spanyolország esetében közel négy évtized – alatt. Ennek az eddig említetteken túl példája lehet a bevándorlás kérdése is, amely a spanyol-katalán probléma minden ismervét felvonultatja: van etnikai, gazdasági és intézményi oldala is.⁵¹⁶ Amíg 2000 előtt főleg más AK-kból érkezett a munkaerő, addig 2000 után inkább már külföldiek érkeztek, akiknek a lakosságon belüli aránya a 2000-es 3%-ról 2012-re 16%-ra nőtt. Integrációjuk kihívást jelent a kormányzat számára, különösen annak fényében, hogy az 1978-as rendezés nem tartalmazott egyértelmű rendelkezést: a bevándorlás és honosítás állami hatáskör, viszont a gyakorlati integrációs politika az AK-k kezében van. A feszültség forrása az lett, hogy a katalán kormányzat célja „természetesen” az érkezők *katalán* és nem a *spanyol* közéletbe integrálása lett.⁵¹⁷

Egyértelműen lehet érvelni azzal, hogy amit Katalónia szeretne, az túlmegy a spanyol alkotmányos kereteken, de egyrészt láttuk, hogy önmagában ez a tény máshol sem akadály a megállapodás újratárgyalásának, illetve ahogy még korábban utaltunk rá, a nemzetiségi törekvéseket nem célszerű jó vagy rossz címkével megjelölni, sokkal inkább azt érdemes megvizsgálni, hogy mi az okuk és mire irányulnak. *Ad absurdum* Katalónia kapcsán az is kijelenthető, hogy egy új nemzet születésének vagyunk tanúi, amelyet egy állam el akar fojtani. Ha történelmi párhuzamot keresünk, akkor a magyar-szlovák viszony, a cseh nemzet helyzete vagy akár a 120 évig három részre osztott Lengyelország is adják magukat közép-európai példaként; ma már mindhárom nemzet államisága megkérdőjelezhetetlen valóság, bár a 20. század elején még közel sem volt az.

Látható, hogy az esetek többségében a hatásköri viták jogi úton dőlnek el, de a hatáskörbővítéssel kapcsolatos kérdések azon az úton nem megoldhatóak. Ezért a legsikeresebbek azok a megoldások, amelyekben van egy olyan közjogilag szabályozott

⁵¹⁶ A kérdéskörrel kapcsolatosan lásd Vicent CLIMENT-FERRANDO: *Immigration in Catalonia. In search of a public philosophy*, Barcelona 2012

http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/ALIAS/immigration_Catalonia_climent.pdf

⁵¹⁷ Zapata-Barrero: Catalan, 220–221.

testület, ahol az érintett felek képviselői képesek a szükséges politikai vitákat lefolytatni. Ez egyrészt lehetővé teszi a vita nyilvánosságtól elzártabb lefolytatását – a csomagban kezelt döntések kapcsán már utaltunk arra, hogy ennek megoldást segítő hatása lehet, hiszen a nyilvánosság pressziót jelenthet – másrészt alkalmas lehet a személyközi bizalom erősítésére, így hosszabb távon a konstruktívabb működés elősegítésére. Lehetnek más megoldások is, így az ET Helyi és regionális önkormányzatok kongresszusa 346. sz. ajánlásában (2013) járható útnak nevezte, hogy ezeket a vitákat az állami szint fölé, például a Velencei Bizottsághoz vigyék rendezésre (42. pont), míg Brunner és Küpper az ombudsmant ajánlotta közvetítő semleges intézményként bevonni.⁵¹⁸ Az is elképzelhető, hogy léteznek speciális bizottságok a közigazgatás keretében az ilyen egyeztetések lefolytatására.

17. Garanciák az egyének, a közösségek és az állam védelmére a területi alapú hatalommegosztás alkalmazása során

Bár a nemzetiségi ismérvek szerinti területi alapú hatalommegosztás megteremtésének indoka sokszor egy adott területen többségben élő valamely kisebbség léte, az intézmények területhez kötött jellegükből fakadóan nemcsak ezt a közösséget, hanem a teljes lakosságot védik.⁵¹⁹ Az intézmény szabályai tartalmazhatnak megszorításokat a terület lakossága irányában, illetve a területen kívüli lakhellyel rendelkező személyek – akár állampolgárok – vonatkozásában is. A restriktív célja elsősorban a területi lakosság esélyegyenlőségének megteremtése, vagy előnybe hozása a hagyományos életforma megőrzése érdekében, amit azonban a nem jogosítottak diszkriminációként könnyen értékelhetnek. Az első esetre jó példa Dél-Tirolé, ahol meghatározták a közigazgatásba felvehető személyek nemzetiségi arányait, az utóbbira pedig Åland, ahol korlátozzák a nem helyi lakosok ipargyakorlási és földvásárlási jogait. Mind a két esetben szükség volt arra, hogy a központi – római, illetve helsinki – kormányzat elfogadja saját állampolgárai jogainak megszorítását. Hasonló korlátozás, hogy Belgiumban egy költözés az egyébként állami szinten hivatalos nyelv helyi használhatóságának elvesztését jelentheti, Dél-Tirolban pedig a német nyelv nem megfelelő ismeretének hiányában egy olasz állampolgár sem kerülhet be a közigazgatásba. Az Åland-szigeteken élő finnek használhatják nyelvüket például az állami intézményekkel való kapcsolattartásban, de a tartományi intézményekkel svédül kell kommunikálniuk. Svájcban a

⁵¹⁸ Brunner–Küpper: Európai, 482.

⁵¹⁹ Pfössl: *Tolerance*, 6.

szövetségi bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a helyi és kantonális hatóságoknak jogukban áll területükön megtiltani akár föderális szinten hivatalos nyelv használatát is.⁵²⁰

A fentiek olyan esetek, amikor a jogalkotó szándéka kiterjedt a jogkorlátozás megteremtésére, de szükség van olyan intézményrendszerre is, amely garanciát ad arra, hogy az előírtakon túli jogkorlátozás nem merül fel. A garanciák, jogbiztonság vonatkozásában három lényeges dimenzióról szükséges itt röviden beszélni, ezek pedig az állampolgár védelme a hatóságokkal szemben, az autonómia intézményeinek védelme az állammal szemben, illetve az esetleges nemzetközi garanciák. Míg az első kettő leginkább államon belüli vonatkozásban értelmezhetőek – bár természetesen az európai szintű bíróságok léte miatt akár az EJEB, akár az EU Bírósága elé is kerülhetnek ügyek – addig a harmadik elsősorban nemzetközi szintéren.

A vizsgált hatalommegosztással szembeni érveknél látni fogjuk a felvetést, hogy az intézményrendszer alkalmas lehet a visszaélésre és az állampolgárok jogbiztonságának csorbítására. Ez kétségtelenül így van, de ennek a lehetősége nemcsak az autonóm, hanem valamennyi állami intézmény esetében fennáll, így az azokkal szemben védő intézmények itt is használhatóak lehetnek: például a bíróságok, vagy az ombudsman. Arra is van példa, hogy különleges jogvédő intézmény jön létre. Belgiumban például 1966 óta létezik a Nyelvi Ellenőrzésért Felelős Állandó Bizottság (*Commission permanente de contrôle linguistique, Vaste Commissie voor Taaltoezicht*) nevű tanácsadó testület, amely flamand és vallon szekcióra osztva fogadja és vizsgálja ki az állampolgárok nyelvi jogok megsértése miatt tett panaszait. Brüsszel, illetve a nyelvi könnyítéseket alkalmazó községek ellen tett panaszokat a két testület együtt vizsgálja. Tagjait a király nevezi ki négy évre, 5-öt a flamand, 5-öt a vallon parlament, 1-et pedig a belgiumi német parlament javaslatára.⁵²¹

A belga nyelvi könnyítések rendszere is okozott gondot a tartalmának kellő tisztázását megelőzően. Ahogy említettük, arra a flamandok a nyelvi asszimiláció előszobájaként tekintettek, míg a francia nyelvűek átmenetként kezelték a községek kétnyelvűvé tétele felé. Az 1993-as alkotmánymódosítás rögzítette, hogy a nyelvi szabályok megváltoztatásához mindkét közösség egyetértése szükséges, így a flamandok úgy érezhették, hogy elveszítették a harcot. Erre válaszul születtek különböző helyi önkormányzati szabályozások és programok, amelyek a holland nyelv terjesztését kívánták szolgálni. Overijse például a szociális lakás kiutalását holland nyelvi teszt teljesítéséhez kötötte, illetve forróvonalat létesített, amelyen a

⁵²⁰ Laponce: *Languages*, 162.

⁵²¹ A német tag csak a német nyelvű községek, illetve a német használatát biztosító vallon községek elleni panaszok kivizsgálásában vesz részt.

lakosok bepanaszolhatták a holland nyelvet nem használó helyi eladókat, míg Merchtem és Grimbergen községek arra kötelezték a piaci eladókat, hogy hollandul hirdessék áruikat. Az utóbbiak vonatkozásában az AB sietett az állampolgárok védelmére, kötelezve a helyi önkormányzatokat a rendelet visszavonásra, ugyanis a magánszférában az alkotmány 30. § tiltja a nyelvhasználat szabályozását. Viszont az AB a lakások vagy telkek kiutalására, illetve kedvezményes megvásárlására vonatkozó rendelkezést – és a hozzá kötődő nyelvtanfolyamot – az újonnan érkezők beilleszkedését elősegítőnek, vagyis alkotmányosnak nevezte.⁵²²

Spanyolországban láttuk, hogy míg a 2009-es katalán migrációs szabályozást az ombudsman, addig a spanyol nyelv közoktatásból kizorítását a bíróság támadta meg, az Alkotmányban szabályozott kétnyelvűség elleni fellépésre hivatkozással.⁵²³ A bírósági jogértelmezés Dél-Tirol esetében is fontos volt, ahogy az említett C-281/98. sz. előzetes döntéshozatali eljárásában az Európai Bíróság megvédte a dél-tiroli kétnyelvűsége vonatkozó előírást, amelyet egy olasz állampolgár diszkriminációra hivatkozással támadott meg.

Az autonóm hatáskörök igazságszolgáltatás révén való érvényesítéséről, illetve annak védelméről a felülvizsgálat és garanciák fejezetben már beszéltünk, így összefoglalóan elég annyit hangsúlyozni, hogy a jogállamiság – és a hosszútávú működtethetőség – feltétele a pártatlan igazságszolgáltatás. Katalóniában ma gyakori érv az AB döntései kapcsán, hogy annak elnöke a katalán törekvésekkel élesen szembehelyezkedő Néppárthoz (PP) kötődő személy, ezért döntéseit a politika befolyásolja. Az AB 2010-ben – feladatának megfelelően – intézményi kérdésekben is az alkotmány szellemét igyekezett érvényesíteni. Így minden „*bilateralizmusra*” vagy államon belüli államiság kiépítésére tett kezdeményezést alkotmányellenesnek nyilvánított, vagy „pontosított”. Kiiktatta például az önkormányzatok felett létesítendő – tradicionális – *veuria* intézményét, amelyet a Statútum az alkotmányban szabályozott provincia helyett kívánt bevezetni,⁵²⁴ a Katalán Legfelső Bíróságot a Katalóniában működő igazságszolgáltatás fölé végső fórumként rendelő előírást, illetve azt, amely létrehozta volna a Katalán Igazságügyi Tanácsot. A Generalitat kizárólagos hatásköreit „pontosította”, hangsúlyozva, hogy azok csak az alkotmányosság keretein belül kizárólagosak. Ugyanígy megtartotta a katalán ombudsman jogát a Generalitat tevékenységének ellenőrzésére, de törölte annak kizárólagosságát, arra hivatkozással, hogy mivel a spanyol állam egy részének intézményéről van szó, a fölött a központnak is kell, hogy ellenőrzési joga legyen.

⁵²² Witte–Van Velthoven: *Languages*, 206–207.

⁵²³ Zapata-Barrero: *Catalan*, 230–231.

⁵²⁴ A katalán kormányzat viszont 2010-ben törvénybe iktatta – egyelőre megvalósítás nélkül – ezt az 1716-ban felszámolt középkori gyökerű katalán közigazgatási egységet.

Egyes modellek esetében fontos a külső aktorok garantor szerepe. Az álandi autonómia egyik garanciája Svédország védhatalmi szerepe, ami az 1921-es svéd- finn megállapodás 1950-es ENSZ-főtitkári elismerés szerinti továbbéléséből fakad. Ez a szerep azt jelenti, hogy Helsinki nem hivatkozhat belügyekbe avatkozásra egy svéd jelzés esetén, ha Stockholm az álandi autonómia alappilléreinek – a svéd jelleg megőrzése, saját hatáskörök, semlegesség – megsértését kérné orvosolni.⁵²⁵ Hasonlóképpen garantor pozícióban van Ausztria a dél-tiroli rendezés vonatkozásában, ami az autonómia kiépítésével szembeni olasz törekvések időszakában volt meghatározó fontosságú azáltal, hogy az autonómiatörekvéseket támogató külső állam révén a kérdés nemzetközi téren is könnyebben megjeleníthetővé vált. Az autonómia megteremtését követően ennek a fontossága már csökkent, de természetesen a garantor pozíció vitatlansága továbbra is biztonságot ad Dél-Tirolnak.

A jogi garanciák kérdése kardinális a megegyezések fenntartásában. Amíg az állampolgár jogainak intézményekkel szembeni védelme szinte kizárólag jogi úton valósul meg, ami nem is feltétlenül kívánja meg speciális intézmény létrehozását, addig az autonómia védelme az állammal szemben már jogi és politikai úton is megvalósulhat, csakúgy, mint a külső védhatalmak garantori szerepe. A különbség oka egyértelműen az eltérő viszonyrendszerben van: az állampolgárt a jog kell, hogy védje a túlkapásokkal szemben, míg a másik két esetben általában a terület és az állam közötti hatáskörmegosztás kérdései vitatottak, ahol a jogi út – ismét Spanyolország példáját említve – nem feltétlenül alkalmas a kérdés eldöntésére, még kevésbé annak kompromisszumos rendezésére. Abban az esetben, ha az ilyen jellegű viták mégis folyamatosan jogi úton dőlnek el, akkor az egyik fél az állandó vesztes pozíciójába kerülhet, a megoldatlan viták okozta frusztráció – minden érintett oldalon – pedig a megegyezés fenntartásának komoly akadályává válhat.

18. A területi alapú hatalommegosztás elleni érvek, különös tekintettel az elszakadás kérdésére

A nemzetiségi okból létesített területi alapú hatalommegosztás alkalmazásával szembeni érvek rendkívül sokszínűek, viszont fontos hangsúlyozni, hogy jelentős részük jogi

⁵²⁵ Erre az 1966-os Politikai és Polgári Jogok Egyezségokmányának 27. § és a mindkét állam által elfogadott, az államközi panasz eljárását lehetővé tevő opcionális 41. § együttes alkalmazása is lehetőséget ad, ami alapján Svédország egyoldalúan is előterjesztheti az álandi svédek kéréseit az ENSZ Emberi Jogok Bizottságához. Ugyanerre teremthet lehetőséget az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14., 24. és 25. §§ együttes alkalmazása az Emberi Jogok Európai Bizottsága és az EJEB előtt. Bárdi Nándor–Dippolt Péter (szerk.): *Az Áland-szigetek önkormányzata*, Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest 1994, 12–14.

problémaként megjelenített *politikai* ellenvetés.⁵²⁶ Az elméleti jellegű fenntartások között megemlíthető, hogy a túlságosan erős határokkal „körbekerített” autonómia akadályozhatja a közösség tagjait abban, hogy esetleges akaratuk szerint kiléphessenek a közösségből,⁵²⁷ vagy hogy a kultúra tisztaságának megőrzése irányuló igények és önkormányzati törekvések anakronisztikusak a kultúrák keveredésének és a civilizáció globalizálódásának a korában.⁵²⁸ Úgy vélem, hogy e kritikák kapcsán érdemes visszautalni a kollektív jogok szükségességéről írtakra, vagyis arra, hogy a nemzetállamok jellegükből adódóan nem képesek egyenrangúan kezelni a különböző nyelvű tagjaikat, ami különösen a többen élő más nemzetiségűek esetében okozhat strukturális diszkriminációt, és ennek kiküszöbölése a kollektív jogok révén érhető el. Ebben a tekintetben a kollektív jogok nem privilégiumok, hanem a valódi esélyegyenlőség megteremtésének eszközei, területi alapú hatalommegosztás esetében területileg meghatározott módon. Az ilyen hatalommegosztás olyan intézmény, amely figyelemmel van a helyi sajátosságokra és annak megfelelően kívánja a társadalmi integrációt elősegíteni. A visszaélést a kollektív jogokkal pedig a garanciáknál bemutatott eszközökkel lehet megakadályozni, vagy szankcionálni, a hangsúly ebben a tekintetben tehát a meglévő jogi keret alkalmazásának megfelelőségén van.

További gyakori érv, hogy az intézményes elkülönülés kirekeszt a polgári értelemben vett befogadó és integráló nemzet kialakításának folyamatából.⁵²⁹ Az érvelés azért nem állja meg a helyét, főleg Európában, mert az etnikai identitások már jelentős mértékben megszilárdultak. Így nemcsak okafogyottá, hanem kontraproduktívvá is válik az állam érvelése például a többségi nyelv propagálása kapcsán, a kisebbség ugyanis azt kizorító törekvésként érzékelheti.⁵³⁰ A területi alapú hatalommegosztás *nem kialakítója* az eltérő nemzeti tudatnak, hanem intézményes kezelési módja az annak *meglétéből* fakadó problémáknak. Tény, hogy ez nem volt mindig így: például a finn nemzetfejlődésben nagy szerepe volt az 1809-es Oroszországhoz csatolást követően biztosított autonómiának, amely a XIX. század végi oroszosítási törekvésekkel szembehelyezkedő finnek számára olyan keretet adott, amely

⁵²⁶ Keating: Rethinking, 21.

⁵²⁷ Safran: Spatial, 13.

⁵²⁸ Jeremy WALDRON: Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative, in: Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1995, 93–123., ill. további véleményeket sorol Salat: *Etnopolitika*, 208–220.

⁵²⁹ Svante E. CORNELL: *Autonomy and Conflict. Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus—Cases in Georgia*, Uppsala, 2002, 228.

http://wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf,

⁵³⁰ Kymlicka–Patten: *Language Rights*, 40–41.

alapjává válhatott a modern nemzet létrejöttének és az 1917-es függetlenségnek.⁵³¹ Hasonló példa hozható más előjellel Spanyolországból, ahol az 1978-as alkotmányozást követően egyes AK-k nem valami érdekében, hanem valamivel – többnyire egy másik AK nemzetiségi jellegével és törekvéseivel – szemben határozták meg magukat: a részben katalán nyelvűek lakta Aragónia regionális pártja (PAR) és a korábbi Valenciai Unió (UV) a spanyol nemzetegység mentén Katalóniával szemben, a baszkföldi Alavai Unió (UA) pedig a spanyol nyelv baszk kormányzattól való „védelme” mellett.⁵³² Összességében azonban az európai nemzetiségek jelentős részénél az identitás erőssége ma már nem kérdés, emiatt az esetleges területi hatalommegosztás alkalmazása esetükben nem identitás kialakító, hanem azt fejlesztő és annak jövőképét biztosító intézmény. Kivétel talán ez alól Kelet-Ukrajna lehet, ahol a zajló konfliktus ilyen vonatkozású következményei még nem beláthatóak.

Gyakori érv az is, hogy nem határozható meg olyan terület, ahol csak az adott népességhez tartozók élnek, nem határolható körül egyértelműen a nemzetiség által lakott terület, illetve, hogy a politikai (rész)hatalmat megszerző kisebbség nem lenne képes az adott területen élő más népcsoportok, vagy akár a többséghez tartozók jogainak biztosítására vagy érdekeinek védelmére. Az érvek problémásak, egyrészt sem az állam maga, sem egyetlen létező területi autonómia nem homogén etnikailag, másrészt a területi alapú hatalommegosztás lényege az egyenjogúsítás. A jövőbeli vélt jogsértésre hivatkozás pedig egyrészt a többségi nemzet „önfelmentése” az autonómia megadásának mérlegelése alól, másrészt sok esetben maguk is így jártak el kisebbségeikkel szemben, akikben épp ezért fogalmazódott meg a hatalommegosztás igénye. Nem kizárt azonban, hogy a nemzetiségek valóban megpróbálják megtorolni saját elnyomásukat abban az esetben, ha erre – akár egy autonómián belül – lehetőséget kapnak.⁵³³ A kulcskérdés ebben az esetben az előző fejezetben bemutatott garanciák léte, vagyis hogy mi védi az egyéneket és a közösségeket a túlkapasoktól?

Előfordulhat az is, hogy egy olyan csoport ellenzi egy kisebbség területi autonómiáját, amely etnikai szempontból azonos az országos többséggel, de egyrészt rendelkezik azt árnyaló regionális identitással, másrészt pedig saját önkormányzati pozícióit félti. Az

⁵³¹ McRae: *Conflict*, 50. Ennek a példának további különlegességét adja, hogy a terület svéd nyelvű elitjének egy része lett az, amely felismerve a lehetőséget egy különálló politikai egység kialakítására és tartózkodva a svéd nyelv finn többségre erőltetésétől, kihasználva az orosz nyelv erőltetése miatti felháborodást, közös platformra hozta a svéd és a finn nyelvű lakosság jelentős részét. Ennek eredménye 1902-ben a finn és a svéd finnországi egyenjogúsítása lett, majd az 1917-es függetlenség és az annak alapján kiépülő független államiság. Risto ALAPURO: Finland – An Interface Periphery, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982, 116–119., illetve Hroch: *Social*, 75.

⁵³² Núñez: *Autonomist*, 128–130.

⁵³³ Kymlicka: *Reply*, 353.

autonómiával rendelkező szerbiai Vajdaság szerb politikai vezetői például részben attól félve utasítják el egy kisebb etnikai csoport – a Tisza-melléki tömbmagyarság – területi autonómia-törekvéseit, hogy annak létrejötte a terület multietnikus jellegére tekintettel biztosított vajdasági autonómia létét veszélyeztetné.⁵³⁴ Érvként hangozhat el az is, hogy az önkormányzatiság létesítése korlátozza a többség jogát a kisebbség által lakott terület erőforrásaihoz való hozzáférésre valamint ebből fakadóan gyengíti a politikai stabilitást.⁵³⁵ Ezzel érdemes azonban szembeállítani a stabilitás, valamint a társadalmi kohézió erősítése kapcsán mondottakat, vagyis utalni arra, hogy ez a fajta korlátozás a társadalmi béke megteremtését, fenntartását vagy megújítását célozza, így a korlátozás haszna nagyobb lehet, mint az esetleg hátránynak tekintett következményeké.

A legfőbb ellenérv a területi alapú hatalommegosztással szemben egyértelműen az elszakadástól való félelem. Vannak, akik kifejezetten azért utasítják el a területi jellegű megoldást, mert létrejötte fokozza a követelés tartalmát és ha nem talál az állam részéről megértésre, akkor elszakadáshoz vagy polgárháborúhoz vezet.⁵³⁶ Mások szerint a területileg koncentrált nemzetiségek autonómia-törekvései jó eséllyel vezetnek elszakadási szándékhoz, ha az állam elutasítja őket,⁵³⁷ ha a létrejövő autonómia nem elégíti ki a közösséget, vagy – látszólag paradox módon – ha a létrejövő és a közösség számára megfelelő autonómia megerősíti az intézményes szervezettséget.⁵³⁸ Welhengama a volt Szovjetunió belüli Ukrajna, Grúzia és Fehéroroszország, valamint Karélia összevetéséből azt a következtetést vonta le, hogy Karélia 1991 utáni elszakadását az 1940-1956 között élvezett szovjet szocialista köztársasági rang elvesztése akadályozhatta meg, szemben a többi területtel, ahol az autonóm intézmények az önállóságtudat megerősödésére vezettek.⁵³⁹ Palermo a területi alapú hatalommegosztással szembeni érvek legfontosabbjának azt nevezte, hogy mindaddig, amíg a területi autonómiát az államok és a kisebbségek nemzetállamépítési projektként látják, a

⁵³⁴ Dejan STJEPANOVIĆ: Regions and Territorial Autonomy in Southeastern Europe, in: Alain-G. Gagnon–Míchael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn., 2012, 196.

⁵³⁵ Salat: *Etnopolitika*, 166.

⁵³⁶ Eric A. NORDLINGER: Conflict Regulation in Divided Societies, *Occasional Papers in International Affairs*, Nr. 29. (Cambridge Mass: Center for International Affairs, Harvard University) 1972, 32.

⁵³⁷ Allen BUCHANAN: Autodeterminación, secesión y primacía del derecho, in: Allen Buchanan–David Copp–George Fletcher–Henry Shue: *Autodeterminación y secesión – Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*, Gedisa, Barcelona 2014, 61. Kifejezetten veszélyesnek nevezi, ha az elszakadási törekvés a szomszédos állam irredenta szándékaival találkozhat, mert ebben az esetben a jogok kisebbségtől való megtagadása önbeteljesítő jóslattá válhat az államterület megcsonkítása kapcsán. Im. 60–61.

⁵³⁸ Welhengama: *Minorities*, 207–208.

⁵³⁹ Welhengama: *Minorities*, 182–183.

területi integritás sérülésétől és egy újabb konfliktus lehetőségétől tartó nemzetközi közösség tartózkodni fog alkalmazásától és más eszközöket igyekszik majd keresni.⁵⁴⁰

A területi alapú hatalommegosztásra való igény megjelenése kapcsán az állam annak akceptálása vagy legalább a tárgyalási készség révén mutathatja megértését a törekvés iránt. Az elutasítás viszont a nemzetiségi mozgalom radikalizálódását eredményezheti, amely ha később eredményre vezet, és létrejön a területi alapú hatalommegosztás, az új kereteket jó eséllyel a harc további – immár a függetlenségért való – folytatásának érdekében fogja felhasználni.⁵⁴¹ A kollektív jogok biztosítása azonban nemcsak területi elkülönülés esetében eredményez erősödő öntudatot, hanem például a vétójog kapcsán is: az is könnyen vezethet konfliktushoz, ha az egyik jogosult a vétójogát vagy az azzal való fenyegetőzést arra használja, hogy a másiktól újabb és újabb engedményeket csikarjon ki. Csehszlovákia felbomlásának folyamata mutatja ezt: egyrészt a hosszú ideje meglévő szlovák függetlenedési törekvések, másrészt a csehek „szlovák problémától” való szabadulásra törekvése összekapcsolódva a szlovák államiság kiépítésének folyamatával, lehetővé téve a békés szétválást 1992-ben.⁵⁴²

A félelmeket egyértelműen erősíti, hogy a területi autonómia révén „láthatóvá” váló, a többségi nemzettől elkülönült identitású terület lakossága az önrendelkezési jogra is könnyebben hivatkozhat.⁵⁴³ Macedóniában például az albán lakosság területi koncentráltága és államterülethez viszonyított nagy kiterjedése miatt maradt el a területi elkülönítés, mert az a macedón többség megítélése szerint elszakadást is eredményezhetne.⁵⁴⁴ A Magyarország és Horvátország közjogi viszonyát szabályozó 1868. évi XXX. tc. bár elismerte Horvát-Szlavónországot politikai nemzetként (59. §), hangsúlyozta, hogy kifelé Magyarországgal „egy és ugyanazon állami közösséget” képez (1. §), így az elszakadás jogát nem foglalta magában. Ritkán, de van arra példa, hogy az állam cikkelyezi az elszakadáshoz való jogot, ez elsősorban a Szovjetunióra volt igaz.⁵⁴⁵ Ma Moldova az 1995-ös autonómiatörvény értelmében Gagauziának biztosít jogot arra, hogy elszakadjon, amennyiben az ország államisága megváltozik – például egyesül Romániával. Hasonló jogot ad az Egyesült

⁵⁴⁰ Palermo: When the Lund Recommendations, 660.

⁵⁴¹ Párdány: *Államegység*, 387–388.

⁵⁴² Ehhez természetesen szükség volt a politikai akaratra is, de Watts ebből vezeti le azt, hogy az erősen bipolarizált kéttagú föderációban a politikai vezetők kölcsönös szándéka esetén az eltávolodás folyamata felgyorsítható. Watts: *Comparing*, 29.

⁵⁴³ Bibó: A nemzetközi, 1034.

⁵⁴⁴ Wolff: *Complex*, 23. Az Ohridi-egyezménnyel megteremtett közigazgatási decentralizáció helyi szinten, míg az albán politikai pártok parlamenti súlya országosan teszi lehetővé a saját ügyek igazgatását, illetve a hatalommegosztás formalizálás nélküli gyakorlatba ültetését. Uo.

⁵⁴⁵ Az 1977-es alkotmány 72. szakasza explicit módon elismerte az elszakadás jogát.

Királyság jogrendszere, amely 2014-ben a Westminster jóváhagyásával megengedte egy skóciai függetlenségi népszavazás megtartását. Hogy ez a jog nem „alanyi jogon jár”, azt mutatja, hogy 2017-ben a londoni kormány már nem járult hozzá egy újabb – a Brexit révén megváltozott körülményekkel és az EU-ban maradás 60% feletti skóciai támogatottságával indokolt – függetlenségi népszavazás megtartásához, sőt jogellenesnek nyilvánított minden erre irányuló próbálkozást.

McCorquodale úgy vélte, hogy a területi integritás elve nem szabad akadályozzon egy közösséget politikai jövője meghatározásában. Ezt az 1990-es évek elején, az akkoriban szétszakadó Jugoszlávia, Csehszlovákia és a Szovjetunió példáin keresztül fejtette ki, a Politikai és Polgári Jogok, illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányainak az önrendelkezési jog kiterjesztésére vonatkozó előírásaira hivatkozással, hangsúlyozva, hogy az elszakadási jog megillet minden alávetett, leigázott és kizsákmányolt népet.⁵⁴⁶ Kimminich szerint, amennyiben egy állam a kisebbségi csoport alapvető jogait sérti meg, és nem tudnak az alkotmányos kereteken belül megfelelő megoldást találni a közösség számára, akkor az önrendelkezés jogára hivatkozással jogosulttá válnak elszakadni az államtól.⁵⁴⁷ Hasonlóan fogalmazott Buchannan, aki óvott az elszakadás önrendelkezési jog gyakorlásaként való felfogásától, azt inkább reparációs jogként, tömeges emberi jogsértések, az államiság jogtalan elvételének vagy bizonyos csoportok állami kizsákmányolásának kompenzációjaként javasolta megfogalmazni. Ugyanő nevezte fontosnak a nemzetiségi problémák belső önrendelkezés megvalósításával való rendezését, mert egyrészt úgysem lehetséges egynemzetiségű államokat kialakítani, másrészt nem célszerű a nemzetközi rendet mikroállamok sokaságára építeni.⁵⁴⁸

Az elszakadási jog intézményesítét Moore is problémásnak nevezte, de ő helyette a megoldás keresését a pluralista és sokszínű demokráciában javasolta.⁵⁴⁹ Szerinte az elszakadás indoklásául hozott érvek négy félek lehetnek: a terület feletti isteni jog (divine rights to land), felsőbbrendű kultúra, őshonosság vagy történelmi jog. Ezek közül ma már csak az őshonosság és a történelmi jog vehető tekintetbe, azok is csak akkor, ha az érintett területen még mindig az adott népesség van többségben, és ha ez a többség „az élő

⁵⁴⁶ Robert MCCORQUODALE: Self-Determination Beyond the Colonial Context and Its Potential Impact on Africa, in: *African Journal of International and Comparative Law*, 1992/4, 592–608.

⁵⁴⁷ Otto KIMMINICH: A Federal Right to Self-Determination, in: Cristian Tomuschat (ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht–Boston–London 1993, 92.

⁵⁴⁸ Buchanan: Autodeterminación, 76–84. Az államiság jogtalan felszámolására példának a balti államokat hozta, amelyeket a Szovjetunió 1940-ben jogellenesen szállt meg és annektált. A kizsákmányolás kapcsán megegyezte, hogy az szinte valamennyi elszakadásra törekvő mozgalom érvrendszerében kiemelt érvként szerepel, példaként pedig Bangladesh Pakisztántól elszakadását hozta.

⁵⁴⁹ Margaret MOORE: *The Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford 2001, 165-201.

emlékezeten belül” nem kapcsolódik össze jogtalan földfoglalással.⁵⁵⁰ Párdány szerint az elszakadás abban az esetben jelenhet meg reális opcióként, ha az állam gyenge és a lakosság nemzeti szempontból meghatározható része szembe fordul vele.⁵⁵¹

Az adott közösség településstruktúrája is szerepet játszik abban, hogy felmerül-e az elszakadás kérdése. Azok a kisebbségek, amelyek lakóterülete nem különíthető el éles határvonallal, illetve amelynek gyengébb pozíciókkal rendelkezik a központként tekintett városukban, kevésbé valószínű, hogy elszakadást fognak kezdeményezni, mint a területileg jól körülhatárolt és a központjának birtoklása miatt önmagát biztonságban érző közösség.⁵⁵² Meghatározó lehet az elszakadás tekintetében az egyéni érvényesülés lehetősége is. Amíg Skócia lakosai számára – akiknek nagyrésze már a XVIII. század elején angolul beszélt – nyitva állt az út a Brit Birodalmon belüli érvényesülésre, a 13 észak-amerikai állam lakosai számára csak a helyi adminisztráció alsó fokai voltak elérhetőek, előmenetelre nem nyílt lehetőségük, ami nem elégítette ki ambíciójukat.⁵⁵³ A vezetők saját ambíciói azonban csak akkor meghatározóak, ha a lakosság nincs elnyomás alatt. Finnország például az 1890-es évektől változó erősségű oroszításnak volt alávetve és hiába állt az elit rendelkezésére az orosz vezetésbe emelkedés lehetősége, a finn társadalom az oroszítás miatt egységes platformra került a függetlenség vonatkozásában.⁵⁵⁴

Az elszakadás a nemzetiségi problémák megoldásának egyik legkevésbé konstruktív módja, viszont kétségkívül hatékony lehet, ha fel tudja számolni a korábbi feszültséget. Amennyiben sor kerül rá, akkor alapulhat az érintettek megegyezésén, mint Csehszlovákia szétesésekor, de megelőzheti háború is, mint Banglades 1971-es vagy Dél-Szudán 2011-es függetlensége esetében. A függetlenedés viszont sok esetben nem oldja meg az interetnikus együttélés kérdéseit, mindössze új heterogenitást teremt a régi helyett.⁵⁵⁵

Az elszakadás kérdését a Nemzetközi Bíróság is vizsgálta néhány alkalommal. Az 1998-as, Québecről szóló véleményében arra a megállapításra jutott, hogy egy olyan területnek, amelynek érdekei megjelennek a kormányban, nincsen joga elszakadni sem a kanadai, sem a

⁵⁵⁰ A történelmi jog népi többség nélkül már használhatatlan, amire Koszovó példáját hozza fel, amelyet bár a szerb nemzet bölcsőjének tart, ott ma mégis 90% feletti az albánok aránya. Moore: *The Ethics*, 192-193.

⁵⁵¹ Párdány: *Államgyengeség*, 166–176., 218–225.

⁵⁵² Laponce: *Languages*, 147–148.

⁵⁵³ Anderson: *Imagined Communities*, 88–90. Példaként említi a XVIII. századi latin és német nyelveken beszélő magyarok bécsi udvari érvényesülési lehetőségét, illetve II. József németesítő törekvéseit olyan szándékként mutatja be, ami a német nyelvű bürokrácia erősödése révén a magyar vezetőrétegek pozícióinak gyengülését vetítette elő. Az 1840-es évektől erősödő magyarosítást szintén a pozíciók elvesztésétől való félelem számlájára írta. Im. 102.

⁵⁵⁴ McRae: *Conflict*, 50.

⁵⁵⁵ David S. SIROKY: *Secession and Survival. Nations, States and Violent Conflict*, 2009, 4–5.

<http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/3209/DmainD6-29-09.pdf%3Fsequence%3D1>

nemzetközi jog elvei alapján. 2010-es tanácsadó véleményében viszont Koszovó egyoldalú függetlenségi nyilatkozatát nem értékelte sem Szerbia nemzetközi jog által védett területi integritása, sem pedig az ENSZ BT 1244. (1999) sz. határozata megsértéseként.⁵⁵⁶ Értékelése szerint az ENSZ Alapokmány, illetve a nemzetközi jogelvekről szóló 1970. évi 2625 (XXV). sz. Nyilatkozat alapján a területi integritás megsértése főszabályként csak államközi kapcsolatban értelmezendő és az erőszak tilalmának elvével összefüggésben meghivatkozható (80. pont).⁵⁵⁷ Kitért viszont a testület annak megválaszolása elől, hogy a függetlenség kikiáltása összhangban van-e a nemzetközi joggal, sőt arra a megállapításra jutott, hogy a függetlenségi dokumentumot az 1244. sz. határozaton kívüli testület, a koszovói nép képviselői fogadták el (109. pont). A döntés legnagyobb hiányossága ez a kitérés, a vélemény támpontot adhatott volna ugyanis, hogy a függetlenséget megteremtő önrendelkezési jogot ebben az esetben a történelemmel rendelkező koszovói nép vagy egy nemzeti kisebbség gyakorolta.⁵⁵⁸ Ettől viszont a bíróság – egy ilyen döntés várható lavinaszerű hatásai miatt – érthetően tartózkodott.

Közép-Európában a területi alapú hatalommegosztás kérdésköre szinte tabunak számít, elutasításának legfőbb oka az államterület féltése, az a széles körben elterjedt meggyőződés, hogy az elkülönült intézményrendszer mindenképp az elszakadást mozdítja elő. Láthattuk, hogy az ettől való félelem nem regionális jellegű, de figyelemre méltó és nem teljesen érthetetlen az a különbség, amely a kontinens nyugati és középső része között fennáll. Közép-Európában a nemzetiségi területek jelentős része az anyaállamokkal szomszédos régiókban helyezkedik el, ami többször szolgáltatott okot átcsatolásra, így 1938-ban az I. bécsi döntés, vagy Lengyelország Csehszlovákia lengyel többségű határmenti régiójába való bevonulása,⁵⁵⁹ illetve az 1940-es bolgár-román egyezmény során Dél-Dobruzsza esetében.⁵⁶⁰ Hasonlóképpen

⁵⁵⁶ A tanácsadó vélemény szövege elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>

⁵⁵⁷ Ez a vélemény egyik legnagyobb hatású megállapítása, amelyet követően az államok a nemzetiségek elszakadási törekvései kapcsán immár nem hivatkozhatnak területi integritásuk védelmére. NÉMETH Csaba: A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről, *Külügyi Szemle* 2010/4,74.

⁵⁵⁸ Németh: A Nemzetközi Bíróság, 72–73. A szerző szerint a hadsereg által az albán lakosság ellen elkövetett atrocitások miatt a függetlenség jogszerűsége tekintetében a bíróság ugyanarra az eredményre juthatott volna akkor is, ha döntését az önrendelkezési jogból vezeti le.

⁵⁵⁹ Varsó párhuzamosan megszállt a lengyel-(cseh)szlovák határ menti stratégiai területeket is 1938 őszén.

⁵⁶⁰ Figyelemre méltó Párdány véleménye a határmenti nemzetiségi régiók kapcsán, aki szerint az állam leginkább úgy tudja megakadályozni az átcsatolásokat, ha növelni igyekszik a kisebbség és annak anyanemzete, illetve anyaországa közötti különbségeket, akár annak árán is, hogy lemond az asszimilálásról. Ha ugyanis a nemzetiség tagjai elnyomva érzik magukat, akkor folyamatosan a határon túlra fognak tekinteni segítség érdekében. Magyar vonatkozású negatív példaként a felvidéki szlovák középiskolák 1870-es évekbeli bezárását és a diákok Csehországba terelődését hozta, ahol a magyar állameszmétől idegen mentalitást szívtak magukba, pozitívként pedig a Kárpátjának adott jogállást 1939-et követően, amelynek célja Kárpátja önálló

hozható példaként az 1940-es II. bécsi döntés, amikor a Székelyföldre tekintettel csatoltak vissza Magyarországhoz egy azzal körülbelül megegyező nagyságú román tömböt Észak-Erdélyben. Ezek a tapasztalatok valóban erősíthetik a félelmet a területi alapú hatalommegosztástól. Ezt a félelmet lehet helytelen megközelítésnek tekinteni, de súlyos hiba figyelmen kívül hagyni.⁵⁶¹

Egyes vélemények szerint amíg a közép-európai kisebbségek jelentős részének van anyaállama, amelyhez egy autonóm státusba jutott kisebbség megpróbálhat csatlakozni, addig Nyugat-Európában az érintett megoldások kialakítását – leszámítva például Észak-Írországot – az tette kezelhetővé, hogy az államoknak nem kellett félniük a szomszédos anyaállamok területi követeléseitől.⁵⁶² Ez így azonban nem felel meg egészen a valóságnak, hiszen például a belgiumi német közösség területét 1940-ben visszacsatolták Németországhoz, Svédország 1920-ban próbálta az Åland-szigeteket megszerezni, amelynek lakossága még 1945-ben is kérte az átcsatolást, és a határmódosítás 1945-ben Dél-Tirol kapcsán is felmerült, sőt az elmúlt években ismét megjelent az elszakadás igénye Dél-Tirolban.

Érdemes ezen a ponton megemlíteni Popovici 1906-os Nagy-Ausztriáról szóló munkáját, amiben az Osztrák-Magyar Monarchia etnoföderális átszervezését javasolta. Mintának Svájcot tekintette, ahol dacára a szomszédos német, francia és olasz nemzetállamoknak, az egyenjogúság megteremtése révén sikerült e nemzetek békés együttélését megteremteni.⁵⁶³ A nagyfokú autonómiával rendelkező, többnyire egynyelvű svájci kantonokra nem jellemző a szeparatizmus, de a többnyelvű Graubündenre sem, ahol a rétoromán közösség lakóterülete széttördelt a német többség között.⁵⁶⁴ Popovici úgy vélte, hogy a román, olasz, lengyel, szerb stb. etnikai területek kialakítása Svájchoz hasonló módon nem fog az államterület szétszakadásához vezetni, mert a saját ügyek önálló nemzetállamszerű kantonokban intézhetősége olyan lojalitást vált ki az egyenjogúsított nemzetekből, ami a szabadság biztosítása nélkül, csupán gazdasági engedményekkel, nyelvi szabályozásokkal vagy

népi egységének minél teljesebb kibontakozása volt annak érdekében, hogy az ott lakó nép a Kárpátok gerincét ne csak földrajzi, de népi határnak is tekintse. Párdány: *Államgyűlés*, 225–226.

⁵⁶¹ Palermo: *When the Lund Recommendations*, 657.

⁵⁶² Will KYMLICKA: *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?—Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001, 66.

⁵⁶³ A svájci modell működőképességének garanciája az etnikai területek elkülönítettsége és a vegyes lakosságú területek hiánya. Ez a Monarchia esetében nem állt fenn, így mindenképpen szükségessé vált volna egy esetleges átalakítás után is komplex kisebbségvédelmi szabályok alkalmazása.

⁵⁶⁴ Laponce: *Languages*, 148. Megjegyzi, hogy a jelentős orosz lakossággal bíró Lettországnak gyengébbek (voltak) a függetlenségi törekvések, mint az erősebb litván többséggel rendelkező Litvániában (a Szovjetunió utolsó éveiben). Uo.

büntetőjogi szigorral nem lenne elérhető.⁵⁶⁵ Úgy vélem azonban, és ezt a korabeli román felfogás is igazolja, hogy az autonómiák kialakítása sem akadályozta volna a Monarchia – adott körülmények között szükségszerű – széthullását.⁵⁶⁶ Ennek időpontja lehetett volna korábban vagy később is, de a térségi biztonsági környezet átalakulása, a Monarchiával szomszédos államok területi aspirációi, illetve az osztrák és a magyar államapparátus 1918-as összeomlása miatt mindez elkerülhetetlen volt, egy „svájci jellegű” rendezés esetében is.

A tartózkodás nemcsak az államterület és a szuverenitás lehetséges megsértésének félelméből fakadhat, hanem abból is, hogy sok esetben olyan nemzetiségekről van szó, amelyek nemzeti elnyomták az adott állam többségi nemzetének tagjait, a nemzetiség tagjai pedig – a többséghez tartozók szerint – készek lehetnek összefogni az állam korábbi ellenségeivel, illetve azokkal, akik az államra törhetnek. Ebben a megvilágításban a nemzetiségi kérdés zéró összegű játék és nemzetbiztonsági kockázat.⁵⁶⁷ Maga a feltételezés világosan mutatja azt a bizalomhiányt, amely a nemzetállam és kisebbségei között kialakulhat. A félelem igazolhatóságát viszont közelmúltbeli események is alátámasztják, például Jugoszlávia felbomlásának kezdetén, 1990-1991-ben sorra jöttek létre szerb „autonóm” egységek Horvátország és Bosznia területén, amelyek 1991 őszén kivonták magukat az állami intézményi keretektől és függetlenségre törekedve később háttérrel adtak a polgárháborús cselekményeknek.⁵⁶⁸ Ez sem Közép-Európa-specifikus jelenség azonban, az ETA politikai pártja, a Herri Batasuna 1979-ben arra hivatkozással fogadta el a baszk autonómiastatútumot, hogy az az első lépés a teljes önrendelkezés és a Spanyolországtól való elszakadás felé.⁵⁶⁹

Úgy vélem, hogy a jól működő és a sokszínűséget tiszteletben tartó intézményrendszer és politikai környezet a garanciája annak, hogy az elszakadás ne jelenjen meg reális opcióként. A területi alapú hatalommegosztás értelemszerűen politikai egységek kialakításával jár, amelyek jogilag szabályozott keretek között működnek az államon belül. Ahol az elszakadás igénye megjelent, ott általában okként a két érintett közösség (a terület és az állam) elképzeléseinek

⁵⁶⁵ Aurel C. POPOVICI: *Stat și națiune – Statele Unite ale Austriei Mari*, Albatros, București 1997, 224., 361–365.

⁵⁶⁶ Constantin Stere besszarábiai származású román politikus (1865-1936) Trianon előtt azt hangsúlyozta, hogy a magyarországi románoknak nem kell a beolvadástól félniük, „elég” arra törekedniük, hogy politikai autonómiát szerezzenek, mert az biztos alapja lesz annak, hogy a monarchia előbb-utóbb bekövetkező felbomlása után csatlakozzanak Romániához. JANCÓS Benedek: *A román irredentista mozgalmak története*, Attraktor, Máriabesenyő–Gödöllő 2004, 359.

⁵⁶⁷ Kymlicka: *Western*, 67.

⁵⁶⁸ Horvátország 1992. december 30-án a szerb megszállás alatt lévő területein formálisan létrehozta a Glinai és a Knini Autonóm Körzeteket, amelyek célja a szerb többségű lakosság horvát állami struktúrákba történő illesztése lett volna. A szerbek ekkor már függetlenséget akartak, így elutasították a javaslatot. Az 1995-ös Vihar-hadműveletet követően, amikor a helyi szerb lakosság nagy része elmenekült, a zágrábi kormány felfüggesztette az autonómiatörvény végrehajtását, a formális visszavonására pedig 2000-ben került sor.

⁵⁶⁹ Welhengama: *Minorities*, 181.

összeegyeztetlensége, a bizalomhiány és az együttműködés emiatti megnehezülése vagy ellehetetlenülése merült fel. Épp ezért egyet tudok érteni Palermoval abban, hogy szükséges egy érzelemmentesebb és depolitizáltabb hozzáállás az autonómia és a területi alapú hatalommegosztás kérdéséhez, valamint abban is, hogy a törekvések célkeresztjébe – elkerülendő a negatív konotációt – a mindenki javát célzó jó kormányzást (*good governance*) és a terület lakosságának társadalomba történő jobb integrálását célszerű helyezni, vagyis a területi és nem a személyi (nemzetiségi) faktort.⁵⁷⁰

19. A megbékélés, mint a többség és a kisebbség közötti új társadalmi együttműködés alapja

Az értekezés kiindulópontjának egy új társadalmi közösség kialakításának kérdését tettem, amely közösségi alapon engedi meg és teszi lehetővé a (nemzet)államokban élő, meghatározott területen többséget alkotó nemzetiségek társadalmi integrációját. Ennek eddig a jogi-intézményi oldalát vizsgáltam, de érdemes áttekinteni azt is, hogy a rendezés eredményezte-e a kitűzött cél elérését, vagyis egy új, stabilabb társadalmi struktúra kialakulását? Amíg a konzociációs mechanizmusok felsorolásával igyekeztem megvilágítani az együttélés intézményi lehetőségeit, feltételeit és buktatóit, most az érzelmi közösség kialakításának nehézségeit és érveit próbálom meg röviden áttekinteni. Ennek a kérdéskörnek a legkifejezőbb meghatározása a *megbékélés* lehet, ami viszont egyúttal félrevezető is, hiszen a megosztott társadalmakban sok esetben nincs olyan korábbi békés állapot, amelyet helyre lehetne állítani, sőt, többnyire új békét kell megteremteni.

A társadalmi megbékélés az apartheid bukását követő dél-afrikai állam- és demokráciaépítés révén került a figyelem homlokterébe, amit elősegített a nyugati többségi demokráciára épülő államokban az 1960-as évektől kibontakozó politika a korábban marginalizált csoportok – őslakosok, kisebbségek stb. – bevonására.⁵⁷¹ A politikai értelemben vett megbékélés célja olyan narratívák kialakítása lett, amelyek véget vetnek a korábbi elnyomó, kirekesztő gyakorlatnak és minden érintett közösség számára elfogadható kereteket teremtenek az együttélésre.

⁵⁷⁰ Megemlíti viszont azt, hogy kisebbségi jogok szélesítése terén előrelépés történt a helyi önkormányzatok szintjén 2001-ben Macedóniában, 2009-ben Svédországban és Azerbajdzsánban, 2001-ben Horvátországban erősítették meg az Isztriában működő önkormányzatiságot, 2004-ben viszont Oroszországban *de facto* Moszkvába került a regionális kormányzók kijelölésének joga. Palermo: When the Lund Recommendations, 653-663., illetve Palermo: Central, 94.

⁵⁷¹ Kymlicka–Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation*, 1–2.

Az etnikailag semleges állampolgárság kialakítása nem egyszerű feladat, ezért sokkal célravezetőbb volt – ezt a vizsgált példák is mutatták – meghatározni olyan új közösségeket, amelyek államalkotókként lettek elismerve: Belgium etnikai alapú föderációvá vált, Finnország kétnyelvű állam lett, Spanyolország bár ragaszkodik nemzetállami jellegéhez, de széleskörű önkormányzatiságot biztosít az AK-knak, Olaszország pedig jelentős decentralizációval igyekezett Dél-Tirol számára az ideálshoz közelítő állapotokat megteremteni. Az új identitás kialakításának kísérlete mégis csak részben mondható sikeresnek, mert minden modellben vannak, nem is kevesen, akik megkérdőjelezik a létrejött keretet: jelentős részben gazdasági megfontolások miatt Belgiumban a flamandok harmada,⁵⁷² Dél-Tirolban a német nyelvű választók negyede támogat függetlenségpárti politikai erőket,⁵⁷³ Katalóniában az elmúlt években egyre erősebb az elszakadás iránti igény,⁵⁷⁴ Finnországban pedig amíg a finn többség számára nehézkes a svéd nyelv egyenjogúságának kezelése,⁵⁷⁵ addig Åland elégedetlen azzal, ahogy egyes kérdésekben Helsinki védi az érdekeit.⁵⁷⁶

Az intézmények áttekintése kapcsán igyekeztem rámutatni arra, hogy a folyamatosan változó társadalmi viszonyok között mennyire fontos a felülvizsgálat lehetőségének nyitva tartása a konfliktus kiújulásának elkerülésére és az egységes együttélési keretek fenntartásának biztosítására. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy még ez sem elegendő minden esetben. Ráadásul az elégedetlenséghez még csak nem is szükséges az, hogy az érintett felek agendája között összeegyeztethetetlen különbség legyen, mint van Katalónia és Madrid között, sok esetben elég, ha a lakosság meghatározó része úgy gondolja, hogy a fennálló megegyezés számára kedvezőtlen, mert például gazdasági érdekeit sérti az állam, mert túl sokat von el az általa termelt forrásokból.

⁵⁷² Az egyértelműen függetlenségpárti Új-Flamand Szövetség (N-VA) a 2010-es országos választáson 28,2%-ot, 2014-ben már 32,6%-ot szerzett Flandriában.

⁵⁷³ A 2008-as dél-tiroli tartományi választáson a függetlenségpárti Süd-Tiroler Freiheit és Die Freiheitlichen nevű politikai formációk összesen 19,2%-ot, majd 2013-ban 25,1%-ot szereztek.

⁵⁷⁴ A 2014-es el nem ismert függetlenségi népszavazáson a katalóniai lakosság 42%-a vett részt, és közülük 80,8% az elszakadásra voksolt, ami nagyjából a választójoggal rendelkező lakosság harmadát jelenti. A 2015-ös tartományi választáson 75%-os rekordrészvétel mellett első alkalommal szereztek a függetlenségpárti népszavazás megtartását sürgető katalán formációk 50% fölötti többséget a törvényhozásban.

⁵⁷⁵ Pasi SAUKKONEN: *Debates over the status of the Finnish and Swedish languages in Finland tend to ignore the fact that Finland has developed into a truly multilingual country* <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/04/09/finland-language-policy-swedish-finnish-schools-pasi-saukkonen/>

⁵⁷⁶ A hajóipar kapcsán lásd Murray: *The Eu*, 77., az autonómiastatútum alaptörvényi védettségének hiánya kapcsán Stephan: *The Autonomy*, 32., a saját EP-képviselő hiánya kapcsán Blomberg: *The Åland Example*, 12., a svéd nyelv kereskedelem, egészségügy és kultúra területén való terjedése kapcsán Lindholm: *Recent*, 87.

A megbékélés útjában komoly akadályt képezhet a történelem eltérő értelmezése, főleg ha a többség narratívája az államiság igazolásának központi eleme,⁵⁷⁷ vagy ha az állam legfontosabb szimbólumainak valamelyike, például egy nemzeti ünnep többségi és kisebbségi narratívája lényegesen különbözik. A megbékélés emocionális oldala vonatkozásában hangsúlyos a kisebbségi és a többségi elitek felelőssége a történelmi kérdések narratíváinak kialakítása és politikai felhasználása során.⁵⁷⁸ Horowitz szerint bár meghatározó lehet a történelmi szembenállás kérdése, mégis vigyázni kell a rá való hivatkozással, mert előfordulhat, hogy a vezetők az aktuális állapotok legitimálása érdekében torzítják a történelmi tartalmat.⁵⁷⁹ Bashir ezért a megbékélés előfeltételeként hivatkozott az elnyomás, kirekesztés *elismerésének* szükségességére, mert a hivatalosnak tekintett történelemszemlélet többnyire a többség narratíváit alkalmazza, felmentve a csoportot korábbi tettei morális felelőssége alól. Nemcsak az eltérő narratívák megjeleníthetősége, hanem a többségitől eltérő megközelítések szabad megfogalmazása is szükséges szerinte, ami viszont nem akadályozhatja az elnyomott csoportot abban, hogy szintén szembenézzen saját bűneivel.⁵⁸⁰

A multikulturális társadalmakban az együttélő különböző nemzetiségek között a legtöbbször magától értetődően természetes a másik beszélt nyelv(ek) bizonyos fokú ismerete, ami önmagában, a mindennapi társadalmi kapcsolatok léte mellett konfliktuscsökkentő hatású. Természetesen az állami politika okozhat problémát ebben a tekintetben, de személyi kapcsolatok, ismeretségek révén sokkal kevésbé valószínű a másik nemzetiséghez tartozókkal szembeni érzések táplálása, mint azok hiányában. Az állami nyelvpolitika kapcsán már utaltam a többnyelvű adminisztráció fontosságára, de a társadalmi megbékélésben játszott szerepe miatt szükséges megemlíteni a kisebbségi nyelv tanításának fontosságát. Ez önmagában sokak számára kétélű fegyver, egyszerre kívánatos és veszélyes is. Kívánatos, mert a kisebbségi nyelv presztízsét emeli, ha a többséghez tartozók számára is kötelező annak megtanulása az iskolarendszerben – valamilyen szinten – viszont veszélyes, mert elvonhatja a kisebbségi tannyelvű oktatástól a diákokat.⁵⁸¹ Erre leginkább amiatt kerülhet sor, mert a

⁵⁷⁷ Rouhana: *Reconciling*, 74. Példájában a rabszolgaság USA-beli megítélését említi, amelyet anélkül lehetett elítélendő cselekményként meghatározni, hogy az a többségi lakossághoz kötődő állam legitimitását (majority's national legitimacy) elvitatta volna, hiszen az államépítő narratíva (the majority's founding narrative) nem a rabszolgaság tagadására vagy igazolására épült. A dél-afrikai apartheid ennek pont az ellentéte volt, ott ugyanis az állam legitimitását alapozták meghatározott társadalmi csoportok jogfosztására.

⁵⁷⁸ Rothchild–Hartzell: *Security*, 258–259.

⁵⁷⁹ Horowitz: *Structure*, 6.

⁵⁸⁰ Bashir: *Accommodating*, 54–59.

⁵⁸¹ Ráadásul sok esetben nem teremt valódi kétnyelvűséget. Finnország esetében már utaltunk a finn nyelvű lakosság többségének vonatkozó ellenérzéseire, míg a szlovéniai Muravidék szlovén-magyar kétnyelvű oktatásával kapcsolatban lásd GÖNCZ László: *A magyar nemzeti közösség nyelvi jogai és nyelvhasználata Szlovéniában*, [http://bgazrt.hu/_files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20\(5\).pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20(5).pdf)

szülők a „jobb érvényesülés” miatt többségi tannyelvű iskolába íratják a gyermeküket, „megnyugtatta” magukat, hogy mivel ott a kisebbségi nyelvet is oktatják, az eredeti kultúrájához is kötődni fog, de legalábbis megismeri azt.

A kisebbségi nyelv nem oktatása többrétű problémát okozhat, hiszen így a mindennapi életben az adott nyelvvel nem érintkező személyek, akik akár az adott nemzetiség közvetlen közelében laknak, nem fogják ismerni saját polgártársaik kultúráját és könnyebben válhatnak manipuláció alanyává. Párdány a Poznań – akkor Posen – környéki lengyelekkel szemben az I. világháborút megelőző folytatott német nyelvpolitika kapcsán hívta fel a figyelmet arra, hogy a lengyel nyelv tanításának megszüntetése a német tannyelvű iskolákban nemcsak elidegenítette a lengyeleket az államtól, de egyúttal megfosztotta a németeket a lengyel nyelv ismeretével járó társadalmi előnyöktől és tudástól, illetve jobb helyzetbe hozta a gazdasági szektorban a németül is beszélő lengyeleket.⁵⁸² Ráadásul nagyobb összefüggő területek esetében az iskolarendszer többségi nyelvűvé tétele sem biztosítja a szilárd nemzettudattal rendelkező kisebbségek nyelvi asszimilációját, amint azt az 1918 előtti magyar gyakorlat kudarca is mutatta.⁵⁸³

Szimbolikus kérdések – ismét leszámítva Katalóniát, ahol ennek okaira már kitértünk – csak a legritkább esetben okoznak problémát a rendezett esetekben, ami egyrészt bizonyos önmérsékletet kíván a felektől, másrészt viszont pont emiatt stabilabbá teszi a rendezést.⁵⁸⁴ A rendezés tartósságának viszont ebben a tekintetben is feltétele, hogy biztosított legyen a kialakított közös narratíva átörökítése a későbbi generációk számára, annak érdekében, hogy a konfliktus ne termelődjön újra. Ez eredményezheti emléknapi kijelölését, emlékhelyek, múzeumok létesítését vagy a kérdéskör nemzeti tanrendbe illesztését, annak érdekében, hogy segítségére legyen az állampolgároknak nemcsak a múlt eseményeinek, hanem a jelen folyamatainak megértésében is. Ezen túl is felmerülhet sok járulékos kérdés, így például az üldöztetést, megkülönböztetést szenvedettek kárpótlása vagy az elkövetők felelősségre vonása. Ezek nemcsak morális szempontból fontosak, jogi relevanciájuk is magas.

⁵⁸² Párdány: *Államegység*, 281.

⁵⁸³ Lásd például VESZTRÓCZY Zsolt: Modernizáció és/vagy magyarosítás – Iskolapolitika és népoktatás a felső-magyarországi szlovák régióban, 1867-1918, *Pro Minoritate* 2012/tavaszi, 155–172.

⁵⁸⁴ A ritka kivételek egyike volt 2015. május 23., amikor az I. világháborús olasz hadbalépés 100. évfordulójára tekintettel a római kormány körutasításban rendelte el valamennyi középületre az olasz zászló felvonását. Ezt azonban Arno Kompascher dél-tiroli tartományfőnök visszautasította, úgy vélt, hogy ünneplés helyett helyesebb lenne az áldozatokra emlékezni. Kifejtette, hogy ha Róma azt kérte volna tőle, hogy a gyász jeleként engedje félárbócra a zászlókat, akkor az ellen semmi kifogása nem lett volna. A tartomány és a helyi önkormányzatok épületei közül csak az olasz polgármesterek által irányítottakra tűzték ki az olasz zászlót, de ott is félárbócra eresztve. <https://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Italien-erinnert-an-Ersten-Weltkrieg-Suedtirol-verweigert-Beflaggung>

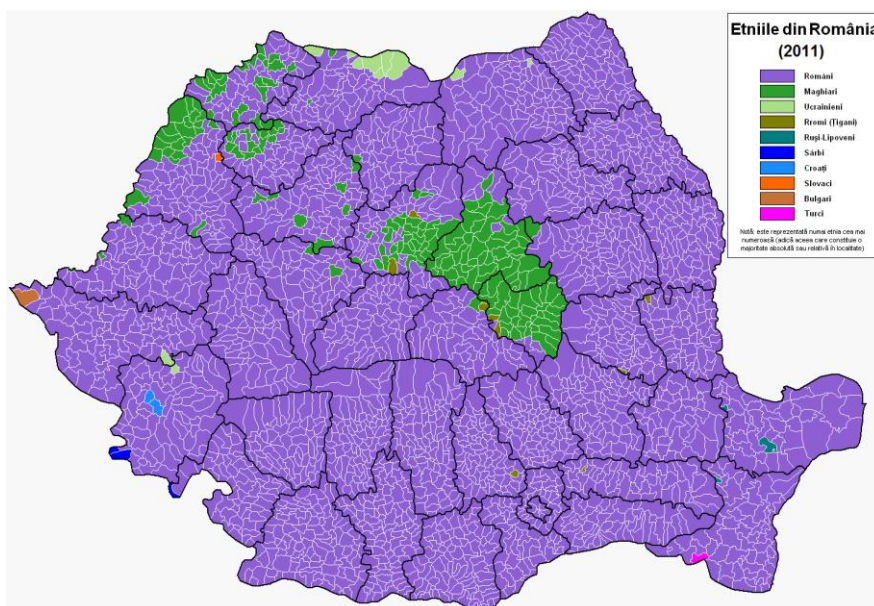
A megbékélés társadalmi oldala tehát hasonlóképpen komoly elhivatottságot kíván minden érintett fél részéről. Abban az esetben, ha nem sikerül ezeket a közös narratívákat létrehozni, akkor sokkal nagyobb valószínűséggel kezdődik el – vagy folytatódik tovább – az érintett társadalmi csoportok elkülönülése. Ez a folyamat pedig hosszú távon az intézményesített kereteket is veszélyeztetheti, mert az ugyanazon állami közösséghez tartozás érzését nélkülöző csoportok és vezetőik egyre kevésbé fogják érteni, hogy miért kell nekik a másik oldallal, oldalakkal együttműködni egy számukra szükségtelen intézményrendszer fenntartásában.

20. Egy ellenpélda – Románia

Románia lakosságának a 2011-es népszámlálás szerint mintegy 90%-a román nemzetiségű, ami rendkívül közel áll a nemzetállamok többségének értékéhez. Az ország esetében a probléma az, hogy a maradék 10%-nak mintegy kétharmada egy nemzetiséghez, a magyarhoz tartozik, annak pedig ismét mintegy kétharmada, vagyis az ország lakosságának mintegy 5%-a két olyan összefüggő területen él, ahol többséget alkot, az ország közepén elhelyezkedő Székelyföldön és a magyar-román határhoz illeszkedő Partiumban. Erre a meghatározó tényre az ország alkotmányos rendje nem reflektál, a politikai élet, illetve az államigazgatás működése viszont igen: fellépnek minden autonómia-törekvés ellen, ami nehezíti az együttélést és jelentős forrásokat is leköt.

20.1. „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”⁵⁸⁵

A közép-európai nacionalizmusok számára a nemzetállam az önmeghatározás kvintesszenciája, nincs ez másként a románság esetében sem.⁵⁸⁶ A román nemzettudat egy másik központi eleme a kisebbségi komplexus ellentételezésének szándékából fakadó felsőbbrendűségi tudat,⁵⁸⁷ ami szintén



1. ábra Románia helyi közigazgatási egységeinek többségi nemzetiségei a 2011-es népszámlálás adatai szerint. Forrás:

https://ro.wikipedia.org/wiki/Comunit%C4%83%C8%9Bi_etnice_%C3%AEn_Rom%C3%A2nia#/media/File:Romania_harta_etnica_2011.PNG

⁵⁸⁵ Román alkotmány 1. § (1).

⁵⁸⁶ Abban eltérnek a vélemények, hogy Románia Közép-Európához tartozik-e, Huntington például az Oroszországhoz, mint magállamhoz kötődő ortodox világhoz sorolja, hangsúlyozva, hogy az ország Kárpátoktól nyugatra eső része a nyugati civilizációs körbe tartozik, illetve, hogy az ortodox Románia sok esetben együttműködik a Nyugathoz sorolt katolikus Magyarországgal. Samuel P. HUNTINGTON: *The Clash of Civilizations–And the Remaking of World Order*, The Three Free Press, London 2002, 126., 158., 160-162.,

⁵⁸⁷ Sorin Adam MATEI: *Paradigma-váltó – Egyperces esszék a mai Romániáról*, Typotex, h.n., 2014, 35–38.

nem egyedülálló a térségben. Ennek a kisebbségi komplexusnak a forrása jelentős részben a szomszédokhoz – elsősorban Magyarországhoz, Bulgáriához és Szerbiához – mérten rövid ideje létező államiság, a középkori román állam, az épített örökség és az írott források szinte teljes hiánya.⁵⁸⁸ A komplexust súlyosbította a román etnikai terület töredezettsége, az „idegenek” nagy számú és arányú jelenléte, és évszázadokon keresztül zajló „betelepítése”.⁵⁸⁹ E felfogás szerint minden idegen uralom – elsősorban a magyar Erdélyben és az orosz Besszarábiában – a románság demográfiai háttérbe szorítását célozta, az idegenek lakta városok pedig a román népterületben elhelyezkedő idegen fészkek lettek.⁵⁹⁰ Erre reakció a románság részéről az egység szándéka és az egységes államterületen a *román* elem megerősítése: erről szól az elmúlt mintegy másfél évszázad román történelme.

Az alkotmány idézett első szakasza egyszerre jelenti a partikuláris, regionális kormányzati formák megjelenésének tilalmát,⁵⁹¹ és egy olyan – *nem létező* – kép megfogalmazását, amelyben az állam román jellegét nem bontják meg kisebbségi tömbök.⁵⁹² Az 1830-as belga alkotmányra épülő 1866-os román alaptörvénybe 1923-ban került bele az egységes jelző, annak ellentételezéseként, hogy a Bukaresttel aláíratott 1919-es kisebbségi szerződéssel megkísérelték a román állam nemzeti jellegét meggyengíteni, és „*Nagyromániából egy új és szerencsétlen Ausztria-Magyarországot csinálni*”.⁵⁹³ A szöveg megtagadta a közösségkenti elismerést a kisebbségektől, amit Dissescu szenátor, az alkotmánytervezet előadója azzal indokolt, hogy ennek révén elkerülhető a vita a *román* és a *román állampolgár* kifejezések értelmezése kapcsán: a kettő ugyanis „szinoním”, a kisebbségek maguk is többségek.⁵⁹⁴

⁵⁸⁸ A román történetírás többnyire azt hangsúlyozza, hogy a római kivonulást követően a lakosság falvakba húzódott, az írásbeliség eltűnt, a későbbi hatalmak közül pedig mindössze a magyar maradt fent, amelynek uralma és írásbelisége csak a 13. század elejére jutott el a románok által lakott térségbe. Neagu DJUVARA: *O scurtă istorie ilustrată a românilor*, Humanitas, București 2013, 28–36., Ioan-Aurel POP: *Transilvania în secolul al XIV-lea și prima jumătate a secolului al XV-lea* (cca 1300-1456), in. Ioan-Aurel Pop–Thomas Nägler (coord.): *Istoria Transilvaniei, vol. 1. (până la 1541)*, Institutul Cultural Român, elsősorban 6.3. és 6.4. fejezetek http://www.bjmures.ro/bdPublicatii/CarteStudenti/P/AurelPop-Istoria_Transilvaniei.pdf

⁵⁸⁹ Vintilă MIHĂILESCU: *Blocul carpatic românesc*, Monitorul Oficial, București 1942, Különösen 11–12. Természetesen mindez a dákoromán kontinuitás elméletének elfogadása esetén jelenhet meg érvként, amelyet viszont a magyar történetírás nem tekint megalapozottnak.

⁵⁹⁰ Ion JALEA: *Ardealul, Banatul, Crișana, Maramureșeana și Bucovina*, Editura Steinberg, București é.n. [1919?], 43., 15.

⁵⁹¹ TAKÁCS Imre: Gondolatok Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/1, KUKORELLI István: Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/2.

⁵⁹² NAGY Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*, Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T, Erdélyi Tudományos Intézet, Kolozsvár 1944, 70.

⁵⁹³ Vintilă Bratianu pénzügyminiszter szavait idézi Nagy: *A kisebbségek*, 26. A parlamenti vita során a Nemzeti Parasztpárt részéről Iuliu Maniu, illetve Neculai Costăchescu arra hívták fel a figyelmet, hogy az egyesülési határozatok révén a kormány és a korona nemcsak erkölcsileg vannak elkötelezve az újonnan egyesült tartományokkal szemben, hanem a határozatok képezik a jogi kapcsolatot a régi királyság és az új tartományok között. A vita során hangoztatták problémáikat az erdélyi és besszarábiai románok, valamint a magyarok és a németek is. Uo. 27–29.

⁵⁹⁴ PAÁL Árpád: *A kisebbségi lét tanulói Erdélyben II.*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2008, 162.

Bár diszkriminatív volt a román kisebbségpolitika, abból Nagy-Románia 1940-es szétesését megelőzően hiányzott az etnikai tisztogatás szándéka.⁵⁹⁵ Ez annak ellenére is igaz, hogy Románia hagyományosan *de facto* multikulturális állam, nemcsak a nagy kiterjedésű kisebbségi tömbök, hanem a városok vonatkozásában is.⁵⁹⁶ A román politikaformálók multikulturalitást felszámoló eszköztárába a jogkorlátozó törvényalkotás és -alkalmazás mellett leginkább a telepítés tartozott, amelynek első tapasztalatait a XIX. század végén Dobrudzsában szerezték,⁵⁹⁷ illetve a római katolikus egyházzal közösen alkalmazott nyomás, amely a csángók elrománosítását célozta.⁵⁹⁸ Az Erdéllyel egyesülést követő románosítás nemcsak a kisebbségek gazdasági és társadalmi pozícióinak visszaszorítását, számuk és arányuk csökkentését, valamint tömbjeik felmorzsolását célozta, hanem a bukaresti elit pozícióba helyezését is, ami az erdélyi és a besszarábiai románság számára is csalódást okozott.

Az 1923-as alkotmányba bevezetett önmeghatározás az 1952-es szövegből hiányzott, az 1948-as és az 1965-ös szövegekben pedig a „nemzeti” jelző nélkül szerepelt.⁵⁹⁹ A szocialista korszak alkotmányai már szabályoztak kisebbségi kérdéseket, sőt az 1952-es nemcsak deklarálta az együtt lakó nemzetiségek teljes jogegyenlőségét, de a Magyar Autonóm Tartomány (MAT) révén területi autonómiát biztosított „*a székely rajonokban kompakt tömbben élő magyar népességnek*” (19. §) – habár a nemzetiségi kérdést egy 1948-as párthatározatban megoldottnak nyilvánították.⁶⁰⁰ Ez a rendelkezés eddig az egyetlen alkotmányos előírás, amely egyértelműen jelezte egy eltérő identitású politikai egység kialakításának lehetőségét az államon belül. Az 1965-ös alkotmány már a *román szocialista nemzet* kialakításának időszakában született, annak kiindulópontja az volt, hogy az ország

⁵⁹⁵ L. BALOGH Béni: *Küzdelem Erdélyért – A magyar-román viszony és a kisebbségi kérdés 1940-1944 között*, Akadémiai Kiadó, Budapest 2012, 213.

⁵⁹⁶ 1900-ban Romániában volt Európában a második legmagasabb a letelepedett külföldiek és állampolgárság nélküliek aránya (7,9%), akiknek a túlnyomó része a városokban lakott, amelyek így többnemzetiségűek és többkultúrájúak voltak. Ennél magasabb csak a svájci 11,5%-os arány volt. Lucian BOIA: *Cum s-a românizat România*, Humanitas, București 2015, 23–24., 81–84. Az állampolgárság nélküli városlakók túlnyomó többsége zsidó vallású volt.

⁵⁹⁷ Constantin IORDACHI: «La Californie des Roumains» L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913, *Balkanologie*, Vol. VI, (1-2), décembre 2002, 167–197.

⁵⁹⁸ DIÓSZEGI László: „...nálunk most es a Templomban a nyelvünk tiltva vann.” *Regio*, 2010/4, 163–191.

⁵⁹⁹ Mai alkotmányjogászai érvelés szerint azonban ez nem jelentette a nemzeti állam jogfolytonosságának megszakadását, hiszen sem bel-, sem külföldön nem vitatták az állam nemzeti jellegét. Cristian IONESCU: *Comentarii pe marginea art. 1 din Constituția României revizuită*, *Pandectele Române*, 10/2014, 88.

⁶⁰⁰ Bár a szöveg hangsúlyozta, hogy „*a magyar nacionalista polgárság maradi szelleme és elszigetelődési irányzata még most is érezhető egyes kulturális és gazdasági intézményekben*”, a meglévő nehézségeket pedig annak rovására írta, hogy az államgépezetet még mindig nem tisztították meg teljesen a román sovinizmus maradványaitól. LIPCSEY Ildikó: A román nemzetiségi politika négy évtizede, *Külpolitika* 89/2, 51.

dolgozói nemzetiségi különbség nélkül építik a szocialista társadalmi rendet (2. §).⁶⁰¹ A Ceaușescu-korszak meghatározó kategóriája lett a *román szocialista nemzet*, amely nemcsak a párt legitimitását kívánta erősíteni, hanem az RKP beillesztését is célozta az újradefiniált román történelemben, aminek a központjába a független, egységes és szuverén nemzetállamért folytatott évszázados küzdelmet helyezték, lehetővé teendő, hogy ne csak a munkásosztály, hanem a társadalom egésze számára kínáljanak azonosulási lehetőséget a párttal.⁶⁰² A fogalom tartalmi elemeit a KB Propaganda Osztálya alakította ki: a nemzet államterülethez kötődő társadalmi jelenség, nem rendelkezik sem etnikai, sem faji jelleggel, a nemzetiségek részei a nemzetnek, így Románia nemzetállam.⁶⁰³

Az 1989-es események után a nemzetállamiság mindenekfelettsége ismét jogi testet öltött. Az 51/1990. sz. nemzetbiztonsági törvény 3. § h) pontja már tiltotta a revizionista, szeparatista mozgalmakat, majd az 1991-es alkotmányba visszakerültek az 1923-as identitáselemek, sőt újként az a klauzula is, amely szerint – többek között – az állam román nemzeti, egységes és oszthatatlan jellegét szabályozó rendelkezései nem változtathatóak meg /152. § (1)/.⁶⁰⁴ A hatályos alkotmány nacionalizmus tekintetében még a két háború közötti szövegen is túlmegy abban a tekintetben, hogy az állam alapjának a román nép egységét és az állampolgárok szolidaritását teszi /4. § (1)/, illetve az állam iránti hűséget szentnek nyilvánítja /54. § (1)/.⁶⁰⁵ Mindez annak ellenére van így, hogy napjainkra a román nemzetpolitika a jelenlegi országhatárokon belül értelmezhető demográfiai céljainak nagy részét elérte: a lakosság mintegy 90%-a román, a városokban pedig 82,6% az arányuk.⁶⁰⁶ A románok Erdély lakosságának 70%-át teszi ki, szemben a 100 évvel azelőtti 53%-kal, eltűnt a bánági és a szászöldi német nyelvterület, domináns lett a román nyelv Csángóföldön, illetve 90% feletti

⁶⁰¹ A pártelit az 1950-es évektől egyre inkább a nacionalizmusra kezdte építeni legitimitációját, ami Ceaușescu 1965-ös hatalomra jutása időszakára a szocialista nemzet kategóriájának születését eredményezte, amit a későbbiekben a homogenizációs politika és a településrendezés révén meg is kíséreltek valósítani.

⁶⁰² VERES Valér: *Nemzeti identitás Erdélyben – Szociológiai olvasatban*, Akadémiai Kiadó, Budapest 2005, 29.

⁶⁰³ A romániai magyarság egységes magyar nemzethez tartozását már egy 1949. februári magyar-román párttalálkozón is elutasították román részről, de a részletesebb ideológiai kidolgozásra akkor még nem került sor. Fülöp Mihály–Vincze Gábor (szerk.): *Vasfüggöny Keleten. Iratok a magyar-román kapcsolatok történetéről (1948-1955)*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2007, 31–34.

⁶⁰⁴ Ez természetesen nem zárja ki ezeknek a kitételeknek az eltörlését, de az hagyományos alkotmánymódosítás során a rendelkezés miatt csak két lépcsőben kivitelezhető: először a tilalmat kell törölni, majd egy második módosítás során változtatható meg az 1. § (1). A hatályos szabályozás értelmében mindkét alkotmányszöveget országos népszavazáson kell megerősítenie a lakosoknak. Nem példa nélküli a román tilalom, bár például a francia alkotmány a monarchia visszaállításának tilalmát, a német pedig az emberi jogok tiszteletben tartását és a szövetségi állam föderális alapon való működtetését nyilvánítja törölhetetlennek.

⁶⁰⁵ Gabriel ANDREESCU: *Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Right in Romania*, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford university Press, Oxford 2001, 273.

⁶⁰⁶ <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/> Tab14.

román többségűvé vált Dobrudzsa. A siker azért részleges mégis, mert nem sikerült a partiumi, de elsősorban a székelyföldi magyar etnikai tömb felszámolása.

A részleges sikernek a következménye, hogy a korábban átokként és idegen behatás eredményeként felfogott kulturális sokszínűség ma hivatalosan a *román kultúrát* gazdagító hatásként számon tartott,⁶⁰⁷ viszont a magyar nyelv⁶⁰⁸ és jelképek⁶⁰⁹ használatával, legfőképp pedig az autonómiatörekvésekkel szembeni fellépés, valamint a nemzetállamiság jelentése kapcsán továbbra is folyó vita azt mutatja, hogy továbbra sem sikerült megbékélni a magyar tömbök és általában az erős magyar közösség jelenlétének tényével. A nemzet és a nemzetállam bár állampolgári közösség, de a román alkotmány nyelvezete továbbra sem egyértelmű, hiszen ahhoz a polgári mellett néhol nyelvi-etnikai tartalom is kapcsolódik.⁶¹⁰ Ez tette lehetővé, hogy egy tervezett alkotmánymódosítás kapcsán az Alkotmánybíróság 2014-es döntésében az etnikai kizárólagosság fényében értelmezze az alaptörvény 1. § (1) bekezdését (80/2014).⁶¹¹ A testület unitárius nemzetállamot védő többsége mind (1) a speciális, történelmi sajátosságokra reflektáló közigazgatási egységek bevezetésének, mind (2) a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának, mind (3) a nemzetiségi szimbólumok használata szabaddá tételének lehetőségét alkotmányellenesnek találta. Meglátásuk szerint az első esetben az állam nemzeti és unitárius jellege sérülne /29-36. pontok/, a másodikban ezeken túl az állampolgárok egyenjogúsága is. Azt is hangsúlyozták a nemzetiségi önkormányzatok kapcsán, hogy bár a tervezetben előírt konzultációs jogkör nem alkotmányellenes, annak alaptörvényi szabályozása szükségtelen /37-44. pontok/.⁶¹² A harmadik kapcsán szintén az

⁶⁰⁷ Doru DUMITRESCU–Carol CĂPIȚĂ–Mihai MANEA (eds.): *Istoria minorităților naționale din România – Material auxiliar pentru profesori de istorie*, Editura Didactică și Pedagogică, București 2008, 17. Az elmúlt években a román törvényhozás több napot is meghatározott kisebbségi nyelv napjának deklarált, így 2014-ben szeptember 28-at a cseh nyelv napjává, 2016-ban november 13-at a magyaroknak, május 25-ét a szlovákoknak.

⁶⁰⁸ A kolozsvári bíróság első fokú 2014. július 11-i, 4800/2014. sz. ítéletében kötelezte Kolozsvárt a kétnyelvű feliratok kihelyezésére, amit a magyar lakosság 20%-ot el nem érő, de mégis nagy számával, a Románia által ratifikált Kisebbségvédelmi keretegyezmény kisebbségi nyelvhasználatot előmozdító *támogató* magatartással, valamint ebből fakadóan a szabadabb jogértelmezés szükségességével indokolt.

⁶⁰⁹ Az idegen zászlók használatát a 75/1994. sz. törvény tiltja, amelyet legutóbb Csíkmadaras polgármesterével szemben használtak, amikor a marosvásárhelyi törvényszék 2014. június 17-i, 3824/2014. sz. jogerős ítéletében kötelezte a községházára kitett címeres magyar zászló eltávolítására. A székely zászló elleni fellépés 2012 végén kezdődött. A nagyváradi törvényszék 2015. november 27-i 1335/2015. sz. jogerős döntésével nyilvánította reklámzászlónak a székely lobogót, kijelentve, hogy mivel a 185/2013. sz. reklámtörvény hatálya alá esik, ezért tilos magánházakra kihelyezni. Egy marosvásárhelyi bíróság 2014. október 7-i, 95/320/2014. sz. ítéletében szintén reklámzászlónak minősítette a lobogót - bár az annak kitűzéséért kiszabott 7000 eurós büntetést megrovásra „enyhítette”. A marosvásárhelyi ítéletábrá 2016. február 4-i 2/2016. sz. döntését a *Pro Turismo Terrae Siculorum* szövetség bejegyzésének elutasítása kapcsán már idéztem, lásd 152. sz. lábjegyzet.

⁶¹⁰ Ionescu: *Comentarii*, 91–93., VARGA Attila: A román alkotmány módosításának főbb tételei, *Provincia*, 2002/8-9., 4–5.

⁶¹¹ A szöveg elérhető: https://www.ccr.ro/files/products/Decizie_80_2014_opinii2.pdf

⁶¹² A probléma lényegének megragadása ennél a megjegyzésnél a legkönnyebb, Romániában ugyanis gyakori, hogy kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányára, vagy törvényi inkonzisztenciára hivatkozással tagadják meg a nemzetállamiságot „veszélyeztető” kisebbségi jogok gyakorlatba ültetését. Amennyiben az alkotmányban nem,

állam nemzeti jellegének sérülésétől tartottak, mert a szimbólumhasználat szabadságának elismerése a román szimbólumok említése nélkül választási lehetőséget adna a kisebbségeknek, lehetővé téve a román jelképek mellőzését /48-51. pontok/. Különvéleményében a testület magyar nemzetiségű tagja Olaszország példáján hangsúlyozta, hogy az unitárius állam önmagában nem zárja ki a regionális autonómiát (VI. 4.2.), illetve sürgette a *nemzeti* kategória tartalmának tisztázását. Ennek, véleménye szerint, nem etnikai, hanem jogi tartalmat kellene adni, hiszen az előbbi hangsúlyozásával a nemzetiségek *idegenné* válhatnak (III.). Ugyanakkor kiemelte azt is, hogy a nemzetiségi különjogok tételezése nem idegen a román alkotmánytól: a 2003-as alkotmánymódosítás során bekerült a szövegbe az alkotmányos törvénnyel szabályozandó nemzetiségi státútum előírása /73. § (3) r./,⁶¹³ sőt, jogi szempontból továbbra is érvényben van a nemzetiségi státútumról szóló 1945. évi 86. sz. törvény, mivel formálisan nem került sor az eltörlésére (IV. 3.).⁶¹⁴

A nemzetállamiságról szóló vita tehát nem rendeződött Romániában, az alkotmányban szereplő nemzetállami kitétel magyar közösség által 1989 után többször sürgetett eltörlésére továbbra sincs hajlandóság, pedig amíg a nemzeti kizárólagosság eszméjét a politikai rendszer középpontjában nem váltja fel a szabadságideológia, addig kizárt, hogy a romániai magyar kisebbség ügye rendeződjön.⁶¹⁵

20.2. Románia integrációs törekvései a magyar közösség irányában

A nemzetállami megközelítés révén a Románia által preferált integrációs eszköz a politikai kooperáció volt. Hiába merültek fel már 1919-1920 körül az első autonómia-tervek, román részről mind a területi, mind a nem területi önkormányzatiságot elutasították, viszont támogatták a politikai formációk révén való megjelenést. Ezért kerülhetett sor 1922-ben az Országos Magyar Párt, 1944 után a Magyar Népi Szövetség, 1989 után pedig az RMDSZ és más politikai erők létrehozására. A politikai erők sikeressége sok tényező függvénye volt, rendszerint csak kevéssé tudták akadályozni a nemzetállam kiépítését. Érdemes megemlíteni, hogy a három nagy román politikai fordulat – 1918, 1944 és 1989 után – közül kettő esetében politikai paktum tette lehetővé a magyarság romániai politikai életbe kapcsolódást, így az

csak „rendes” törvényben szerepelne ilyen előírás, akkor nagy valószínűséggel vélelmezhető, hogy annak alkalmazását az alkotmány nemzetállami előírásaira hivatkozással megtagadnák.

⁶¹³ Ez azóta sem készült el, a román kormány által 2005-ben benyújtott – az RMDSZ által kidolgozott – tervezetet a 2005. október 24-i szenátusi elutasítást követően a Képviselőház „elfektette”.

⁶¹⁴ Ezt állapította meg a román törvényhozás két házának együttes Jogalkotási Bizottsága is 2005-ben, a kisebbségi törvény tervezetének vizsgálata során. <http://www.cdep.ro/proiecte/2005/500/00/2/cl502.pdf> I.1.

⁶¹⁵ LŐRINCZ Csaba: A román-magyar viszony rendezésének feltételeiről, *Magyar Kisebbség* 1995/2, <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=2&cikk=m950214.html>

1923-as csucsai paktum, illetve az 1993-as neptuni. Az egyezségek nem jelentettek megoldást a magyar közösség problémáira, de elismerték a magyarság bizonyos jogait és „szalonképessé” tették a magyar politikai képviselőket a román politikai elit számára. Az intézményesítés elmaradása, illetve a nemzetiségi problémák kiszámíthatatlan, hosszú távon tervezhetetlen politikai mezőbe kerülése viszont azt eredményezte, hogy a közösség számára fontos kérdések eldöntésében irreálisan nagy szerepet játszhattak akár egyes személyek pillanatnyi érdekei vagy személyes preferenciái.⁶¹⁶

Az első komoly együttműködési keret, amelynek kialakítását Bukarest kezdeményezte – leszámítva az 1923-as csucsai paktumot⁶¹⁷ – a II. világháborút követő években történt bevonás volt. 1945. június 23-án a belügyminiszter több város élére magyar polgármestert nevezett ki,⁶¹⁸ később a Magyar Népi Szövetséghez kötődtek Csík, Udvarhely és Háromszék megyék kormány megbízottjai, magyar államtitkárok kerültek az oktatási és a propaganda minisztériumba, illetve a nemzetiségi államtitkárságra, külön magyar tanfelügyelőség jött létre Kolozsváron és Brassóban,⁶¹⁹ továbbá Kolozsváron a magyar kultúra irányítását végző főfelügyelőség.⁶²⁰ A hadseregben lehetővé vált magyarok tisztté válása, a magyar kommunisták pedig abban reménykedtek, hogy a közeli jövőben Székelyföld csendőrsége is magyar lesz.⁶²¹ 1947-ben a Román Nemzeti Bank igazgatótanácsába is került magyar, ami a propaganda szerint azt hirdette, hogy a *„hitelpolitika tekintetében többé nem egy ellenséges állami hatósággal állunk szemben, hanem mi magunk is részesévé váltunk az államhatalomnak.”*⁶²² Mindazonáltal a megszerzett tisztségek inkább szimbolikusak voltak, nem jelentettek valódi döntési vagy befolyási pozíciót.⁶²³

A kommunista rendszer szilárdulásával sor került a *magyar* intézmények felszámolására, minden esetben az etnikai különállás helytelenítésére és a közös román-magyar intézmények

⁶¹⁶ A romániai magyarság történetének számos forrása van magyar nyelven, így a történelmi folyamatok ismertetésétől e helyen eltekintek.

⁶¹⁷ Petru Groza későbbi miniszterelnök szerint, aki 1923-ban a paktumot román részről aláíró Néppárthoz tartozott, *„a paktumból semmit sem tartottunk be, csak azt az egy pontot, hogy a magyar urak képviselőihez jussanak. S ezzel meg is voltak elégedve.”* SIPOS Attila (szerk.): *Groza Péter emlékére*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1984, 36. Tény, hogy a paktumot nem a román, hanem a magyar fél mondta fel először.

⁶¹⁸ Nagyvárad, Zilah, Nagybánya, Szatmárnémeti, Székelyudvarhely, Sepsiszentgyörgy és Marosvásárhely magyar polgármestert, míg Kolozsvár, Szamosújvár és Dés magyar alpolgármestert kaptak http://www.hunsor.se/dosszie/erdelyitortenetikronologia44_53.pdf 22–23.

⁶¹⁹ JOÓ Rudolf: *A nemzetiségek egyenjogúsításának útján*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1983, 69–70. A törvényi rendelkezés csak szentesítette a meglévő, 1945-ben kialakított helyzetet.

⁶²⁰ *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, A nemzetiségi minisztérium kiadása, Bukarest 1948, 19. A kolozsvári, marosvásárhelyi és nagyváradai magyar színházak állami finanszírozást is kaptak. Uo.

⁶²¹ Sipos: *Groza*, 96.

⁶²² *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, 21.

⁶²³ VINCZE Gábor: *Nemzeti kisebbségektől a „magyar nemzetiségű románok”-ig*, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Források és stratégiák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda 1999, 180.

fontosságára hivatkozással. A hatalomból így „részesedett” a magyar szövetkezetek vezetősége,⁶²⁴ vagy a kolozsvári székhelyű Romániai Magyar Írók Szövetsége, amely Romániai Írók Szövetsége néven 1948 januárjában összeolvadt a Román Írószövetséggel.⁶²⁵ Az 1948-as iskolai államosítás során felszámolták a kolozsvári és brassói magyar tankerületeket, helyükbe közös román-magyar tanfelügyelőségeket állítva.⁶²⁶ A politikai érdekképviselői szervezet, az MNSZ felszámolására 1953-ban került sor. Az intézmények beolvasztásának második nagy hulláma az 1950-es évek végén következett, amikor az Román Munkáspárt meghirdette a politikai és területi revizionizmus elleni harcot. Ennek estek áldozatul a magyar iskolák, a Bolyai Tudományegyetem és a MAT is. A félelem és a megfelelési kényszer légköre olyan erős volt, hogy a MAT saját maga dolgozott ki stratégiát az iskolák összevonására, amit Szövérfi Zoltán propagandatitkár azzal indokolt, hogy „*ezt követeli az élet. Az asszimiláció egy normális tendencia*”.⁶²⁷

1968-89 között a Román Kommunista Pártban (RKP), a megyei pártstruktúrákban, illetve ideiglenesen a Magyar Nemzetiségű Dolgozók Tanácsa keretében jelenhettek meg magyar érdekek, eredményt pedig a központtal ápolts személyes kapcsolatok révén lehetett leginkább elérni.⁶²⁸ Ahogy a külpolitikailag elszigetelődő és nehezebb gazdasági helyzetbe kerülő pártvezetés a román nacionalizmus felé fordult, és erősödött a diktatúra, úgy gyengült az intézményi struktúra. Az államirányítás egyre inkább elnöki dekrétumok útján, illetve nem nyilvános és sokszor szóbeli végrehajtási utasítások révén valósult meg, ami önkényeskedés alapja lett és a korrekciók lehetőségének csökkenését okozta.⁶²⁹ Azok a nemzetiségi vezetők – a rendszer mindvégig törekedett a létszamarányos megjelenítésre – akik számára a nemzeti identitás meghatározó volt, előbb-utóbb távozásra kényszerültek: így Király Károly 1972-ben, Bodor Pál, a magyar adás főszerkesztője 1983-ban; Fazekas, Sütő és Domokos 1984-ben szorultak ki a KB-ból. Akik az erősödő állami nacionalizmust össze tudták értékrendjükkel

⁶²⁴ *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, 22.

⁶²⁵ Érdemes megemlíteni, hogy ami magyar szempontból az önálló intézmény megszűnésének eseménye volt, az román szemszögből a testület nevének Román Írószövetségről Romániai Írószövetségre változtatása miatt a hatalom *nemzetellenes* megnyilvánulásának bizonyítéka lett. Lucian BOIA: *Capcanele istoriei*, Humanitas, București 2013, 336.

⁶²⁶ JUHÁSZ Gyula (szerk.): *Hetven év – A romániai magyarság története 1919-1989*, Magyarságkutató Intézet, Budapest 1990, 76.

⁶²⁷ Gagy József: Magyar Autonóm Tartomány: egy centralizációs kísérlet, Hatalom, értelmiségiek, társadalom, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Pro-Print, Csíkszereda 2005, 410.

⁶²⁸ Király Károly: *Nyílt kártyákkal I.*, Nap Kiadó, h.n. 1995, 125–129.

⁶²⁹ Ara-Kovács Attila–Dávid György–Joó Rudolf–Kőszegi László–Nagy József–Tóth Károly Antal–Vásárhelyi Judit: Jelentés a romániai magyarság helyzetéről, in. *Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről*, Medvetánc Könyvek, Budapest 1988, 72–73.

egyeztetni – Gere Mihály, Victor Haidu/Hajdu Győző, Koppándi Sándor – az apparátusban maradhattak.

A változásokat követően, egészen 1990 márciusáig a romániai magyarság nem önálló intézményben gondolkozott, hanem kulturális közösségben, vagyis több magyar pártban, román pártok keretein belüli, illetve platformokban megvalósuló politizálás révén kívánta a kulturális értékek előmozdítását.⁶³⁰ Ezt az elképzelést a marosvásárhelyi véres március sodorta el, és azt követően kezdődött a kulturális közösség politikai közösséggé alakulása. A közösséget megosztó kérdések miatt eleinte az 1989 decemberében létrejött RMDSZ-en belül, majd később azzal párhuzamosan jelentek meg eltérő elképzelések, de az etnikai határvonal a politikában megmaradt, nem jött létre sem vegyes párt, sem többségi párton belül magyar szekció, ami jelentős mértékben a teljes társadalomban továbbélő nemzetállami gondolkodásra vezethető vissza.

1989 óta az RMDSZ több esetben volt kormánytag, illetve támogatta a kormányt kívülről, ami – összekapcsolódva a Romániára az EU- és NATO-integráció miatt nehezedő nemzetközi nyomással – pozitív változásokat eredményezett a jogrendben. A változások legfontosabb jellemzője azonban a gyakorlatba ültetés szelektivitása és a garanciák hiánya, ami mutatja a jogállam hiányosságait és az adott körülményekhez kötődő politikai megegyezések hatékony intézményi háttér nélküli törekenységét.⁶³¹ Az alkotmányba például bekerült 2003-ban egy nemzetiségi státútum sarkalatos törvényként való elfogadásának előírása, a kormány által benyújtott tervezetet azonban a Szenátus elutasította 2005-ben, a Képviselőház pedig azóta „jegeli” a javaslatot.⁶³² Érdekes jelenségként meghonosodni látszik viszont az a gyakorlat, hogy a magyar közösség politikai képviselete, az RMDSZ kormánytagság nélkül is birtokolhat bizonyos kormányzati funkciókat. Így bár a szövetség 2012-ben ellenzékbe szorult, egy-egy államtitkári rangú vezetője maradt az Oktatási Minisztériumban a kisebbségi oktatási ügyek felügyeletére, illetve az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala élén,⁶³³ a 2015-16-ban regnált technokrata Cioloş-kormány pedig nevezett ki magyar alprefektust Temes

⁶³⁰ LŐRINCZ Csaba: A romániai magyar közösség politikai programja és a program megvalósítására irányuló koncepciói 1989 után, in: Lőrincz Csaba–Orbán Viktor–Németh Zsolt–Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88-'98, Pro Minoritate Alapítvány*, Budapest 1998, 54.

⁶³¹ Legutóbb a 2016. december 21-én a PSD-ALDE kormányzat és az RMDSZ között aláírt megállapodás mutatta ezt, amelynek több pontja is meglévő román törvények és vállalt nemzetközi kötelezettségek érvényesítését célozza. A szöveg elérhető: http://adevarul.ro/news/politica/psd-alde-semnat-protocol-colaborare-parlamentara-udmr-prevede-documentul-1_585a6e205ab6550cb8a1a29a/index.html

⁶³² A törvényjavaslat dokumentumai és a parlamenti események kronológiája elérhető http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6778

⁶³³ Ez utóbbiból 2015. október 1-jei hatállyal leváltották az RMDSZ által jelölt vezető, aki korábbi – tatár etnikumú – helyettesével cserélt helyet. A leváltást megelőzően, szeptember 29-én az RMDSZ a parlamentben támogatta a PSD-kormány megbuktatására irányuló – sikertelen – bizalmatlansági indítványt. Az oktatási államtitkár 2017. júniusi nyugdíjba vonulása után is RMDSZ-hez tartozó politikus vette át a tisztséget.

megyébe, akit 2016 decemberében egy autonómia kapcsán tett támogató kijelentése miatt menesztettek.⁶³⁴

20.3. A magyar autonómia kérdésköre

Az egységes nemzetállami önmeghatározás célja szerint ellehetetlenít mindenféle autonómiatörekvést, mert abban román részről az elszakadáshoz vezető út lépését látják. Ez igaz a személyi és a területi autonómiára is, illetve ebben egyet ért a román politikai és társadalmi elit, annak ellenére is, hogy 1918 előtt a magyarországi Román Nemzeti Párt épp az autonómiában, vagyis a románság államalkotó jellegének elismerésében és az etnikai közjogi intézmények biztosításában látta a jövő garanciáját.⁶³⁵ Az erdélyi románok az 1918-as gyulafehérvári pontokban,⁶³⁶ Románia pedig az 1919-es kisebbségvédelmi szerződésben tett ígéretet kisebbségi önkormányzat létesítésére,⁶³⁷ de annak elmaradását senki nem kérte rajta számon.

A két háború közötti időszakban közel 70 autonómiakoncepció született Erdély vagy annak részei vonatkozásában. A nagy szám többek között arra vezethető vissza, hogy a térségben több párhuzamos nemzetépítő tevékenység zajlott, valamint hogy az érintett nemzetek akár saját nemzettársaikkal szemben is megfogalmaztak regionális igényeket.⁶³⁸ A magyar törekvések között leginkább Paál Árpád 1931-es székelyföldi tervezete említendő, amely bekerült a Magyar Párt 1933-as programjába is. Ez volt az első alkalom, hogy az erdélyi magyar politikum szakított azzal a megközelítéssel, hogy a külön székely autonómia a romániai magyarság egészének érdekeit, politikai súlyát, intézményei megmaradását

⁶³⁴ <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/73646-menesztettek-a-magyar-alfprefektust-aki-szerint-teves-az-egyseges-nemzetallam-megnevezes%7C%7C%7CMenesztett%C3%A9k%20a%20magyar%20alfprefektust,%20aki%20szerint%20t%C3%A9ves%20az%20egys%C3%A9ges%20nemzet%C3%A1llam%20megnevez%C3%A9s>

⁶³⁵ A választási programot idézi KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában 1867-1918. IV. kötet*, Tankönyvkiadó, Budapest 1966, 534–536.

⁶³⁶ Románia a gyulafehérvári deklaráció érvényességét a nemzetiségi autonómia tekintetében nem ismerte el, a király egy kerettörvénnyel (az 1918. dec. 13-i 212. sz. Monitorul Oficial-ban megjelent 3631. sz.) elrendelte az érintett – Erdély, a Bánság és Magyarország összes románjai által lakott – területek egyesítését Romániával, úgy, hogy magából a határozatból semmi mást nem emelt át a román jogszabályba. Az elcsatolt területek Romániába illesztését egy másik törvénnyel szabályozták (az 1918. dec. 13-i 212. sz. Monitorul Oficial-ban megjelent 3632. sz. rendelettörvény). Nagy: *A kisebbségek*, 16–18.

⁶³⁷ A Románia által ígért autonómia szűkebb körű lett volna, mint amire a csehszlovák állam a kárpátaljai ruszinok tekintetében tett ígéretet – az állam egységével összeegyeztethető legszélesebb autonómia (10. §). Baranyai: *A kisebbségi*, 25, 114.

⁶³⁸ BÁRDI Nándor: *Javaslatok, modellek az erdélyi kérdés rendezésére (A magyar elképzelések 1918–1940)*, in. *Magyar Kisebbség* 2004/1–2, 329. BÁRDI Nándor: *A romániai magyarság kisebbségpolitikai stratégiái a két világháború között*, *Regio* 1997/2, 32–67.

veszélyeztetheti.⁶³⁹ Román részről minden autonómiaigénnyel szemben elutasítás volt a válasz, amit Nicolae Titulescu későbbi külügyminiszter 1929-ben azzal indokolt a párizsi Diplomáciai Akadémián, hogy Romániának jogos érdeke, hogy „nemzeti szervezet[é]n belül ne jöjjenek létre különböző idegen formák, ne alakuljon ki állam az államban”.⁶⁴⁰

Külső behatásra az 1944 novembere és 1945 márciusa között szovjet katonai igazgatás alatt működött észak-erdélyi „autonómia” próbálta meg először az együttélés nyitott kérdéseit rendezni a magyar és a román nemzet egyenjogúságának elve mentén,⁶⁴¹ de az elért eredményeket az 1945 tavaszán berendezkedő román kormány gyorsan felszámolta. Az 1950-es közigazgatási reform kettévágta a Székelyföldet,⁶⁴² de szovjet behatásra 1952-ben már megszervezték a Magyar Autonóm Tartományt (MAT). A MAT nem a román kisebbségpolitika fejlődésének eredménye, és nem kisebbségvédelmi vagy hatalommegosztási céllal jött létre, hanem külső behatásként, szovjet mintára a társadalmi konfliktusok (pl. a kollektivizálás) etnikai konfliktussá transzformálódásának megakadályozása érdekében.⁶⁴³ Szellemi-elvi alapja az 1920-as évek első felében kialakult szovjet *korenyizacija* („gyökeresítés”) volt, amely a területi elv lehető legkisebb egységig történő érvényre juttatását célozta annak érdekében, hogy az etnikai szempontból a többségtől eltérő, kompakt tömbben lakó csoport szocialista integrációja megvalósulhasson.⁶⁴⁴ Ez az integráció új nemzetiségi elit kialakítását feltételezte, amely lojális a központhoz, képes a szocialista társadalomfejlődés követelményeinek kommunikálására a nemzetiségi lakosság felé, a „modernizáció” oktatási és kulturális intézményeinek megteremtésére és működtetésére, és sikerrel meg tudja vívni a harcot a tradicionális helyi nemzetiségi elittel.⁶⁴⁵ A MAT létrejöttében ezért játszott döntő szerepet a székelyföldi új elit meggyőződéses sztálinizmusa

⁶³⁹ ZAHORÁN Csaba: Egy kis Magyarország Nagy-Romániában. Alternatívák a Székelyföldre a két világháború közötti magyar tervezetekben, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2, 144.

⁶⁴⁰ Nicolae TITULESCU: *A béke dinamikája*, Kriterion Könyvkiadó, Bukarest 1982, 37.

⁶⁴¹ Petru Groza miniszterelnök kolozsvári bevonulása napján (1945. március 13.) Balogh Edgár a Világosság c. lapban úgy foglalta össze az észak-erdélyi autonómia hónapjait, hogy amíg „Észak-Erdély román és magyar népe a Vörös Hadsereg oltalma alatt testvérkezett nyújthatott egymásnak, békésen és igazságosan felépítette a maga közös demokratikus helyi közigazgatását (...), addig a feleki tetőn túl (vagyis Romániában) tombolt a nagy harc a reakciós szabotálók, a Maniu-gárdisták, a fasisztabarát elemek a vasgárdista maradványok ellen.” BALOGH Edgár: *Hídverők Erdélyben 1944-46*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1985, 54.

⁶⁴² Ekkor két magyar többségű tartomány jött létre: Maros és Sztálin (Brassó). Eleinte mindkettőnek magyar vezetője volt. NOVÁK Csaba Zoltán: *Ținutul Secuiesc și reformele administrative din România în a doua parte a secolului al XX-lea*, <http://real.mtak.hu/15338/2/Novak%2520studiu.pdf> 2–3.

⁶⁴³ Ugyanez volt az indoka annak is, hogy a szocializmus időszakában több térségbeli állam is föderális átszervezés révén kívánta megőrizni a szocialista államrendet és kontroll alatt tartani a nemzetiségi törekvéseket. Kymlicka: Western, 64.

⁶⁴⁴ A *korenyizacija* meghatározást abban az időben még nem használták, csak később kezdték alkalmazni a gyarmati népek szabadság-küzdelmére. A kor szovjet szava a fogalomra a *nacionalizacija* volt, a szó nemzetépítés értelmében. Terry Dean MARTIN: *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Cornell University Press, h.n. 2001, 12., 25.

⁶⁴⁵ Gagy: Magyar, 405.

és példás fegyelmezettsége.⁶⁴⁶ A névleges autonómia viszont mégis új integrációs modell alkalmazását jelentette Romániában, az átlag székely pedig természetes állapotként élte meg a MAT-ot és az általa biztosított kétnyelvűséget, ami révén, ha nem értett is egyet a fennálló rendszerrel, de minőségi változást érzett a két világháború közötti román világhoz képest.⁶⁴⁷

A RMP-on belüli nacionalista fordulat 1960-ban a MAT Maros-Magyar Autonóm Tartomány (MMAT) alakítását⁶⁴⁸ és román vezetők alá rendelését eredményezte, majd az 1968-as megyésítés során ezt is felszámolták: az 1960-ban levágott déli részen létrejött Kovászna megye, az 1960-68 közötti részekben pedig Hargita és – bizonyos MMAT-on kívüli részek hozzácsatolásával, hogy a román többség biztosított legyen – Maros megye. A magyar nyelvűség már a MMAT-ban is visszaszorult, „*az emberek a pártrendezvényeken nem merték használni az anyanyelvüket, még a folyóiratunk ügyeit és az irodalmi ügyeinket is román nyelven kellett megbeszelnünk*”,⁶⁴⁹ de az 1970-es évektől a tömbmagyar vidékeken románul folyt a hivatalos élet.⁶⁵⁰ A pártvezetés hatalmát erősítő káderrotáció – ami eredetileg azt célozta, hogy a vezetők ne építhessenek ki erős bázist a központtal szemben – a magyarságot duplán sújtotta annak következtében, hogy jelentős magyar lakosságú vagy akár színmagyar népességű közigazgatási egységekbe is román vezetőket neveztek ki, „*[a] legfőbb szakmai kritériummá az etnikum vált: aki román, az eleve alkalmas főnöknék*.”⁶⁵¹

1989-90 után a demokratikus választásokra alapított önkormányzati rendszer Románia történetében először tette lehetővé a helyi és területi vezetők valódi társadalmi támogatáson alapuló megválasztását, illetve a tényleges parlamenti képviselő megteremtését a bukaresti törvényhozásban. Ez minőségileg új helyzetet eredményezett a korábbiakhoz képest, hiszen a közösség felhatalmazásával kerültek tisztségbe politikusok, nem pedig kinevezés révén. Az autonómia viszont nem lett elfogadottabb: az 1990-es marosvásárhelyi programot követően az RMDSZ és a Nemzeti Liberális Párt (PNL) közös nyilatkozatot adtak ki, amelyben az RMDSZ lemondott az autonómiáról, cserébe pedig ígéretet kapott az oktatási jogok, a vallási

⁶⁴⁶ Stefano BOTTONI: A sztálini „kis Magyarország” megalakítása, 1952, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Pro-Print, Csíkszereda, 2005, 314.

⁶⁴⁷ Stefano BOTTONI: *Sztálin a székelyeknél*, Pro-Print, Csíkszereda 2008, 18.

⁶⁴⁸ Az átalakításban szerepet játszhattak Hruscsov 1959. márciusi NDK-beli szavai is, aki a kommunizmus világméretű győzelme után az államhatárok eltűnését vízionálta, amit követően csak a néprajzi határok maradnának, „*persze az ilyen határokon nem lesznek se határőrök, se vámtisztviselők*.” FÖLDES György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956-1989*, Napvilág Kiadó, Budapest 2007, 42.

⁶⁴⁹ NOVÁK Csaba Zoltán (szerk.): *Aranykorszak? – A Ceaușescu-rendszer magyarságpolitikája, 1965-1974*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda 2011, 242.

⁶⁵⁰ NOVÁK Csaba Zoltán–TÓTH-BARTOS András–KELEMEN Kálmán Lóránt: *Újjászületés, Háromszékből Kovászna – Kovászna megye megszervezése és intézményesülése 1968-1972*, Háromszék Vármegye Kiadó – Pro Print Kiadó, h.n. 2013, 74–75.

⁶⁵¹ Markó: *Kié*, 186.

és kulturális intézmények létre és a közigazgatási decentralizációra.⁶⁵² A székelyföldi magyar többség kérdése egyértelműen át- és túlpolitizálttá vált, így az 1991-ben a bukaresti törvényhozás számára készült ún. Harkov-jelentés, amely az 1989. december 22-ét követően Hargita és Kovászna megyékből úgymond elüldözött románok helyzetét taglalta, kiváló eszköznek bizonyult az etnikumközi feszültségek keltésére.⁶⁵³ A diktatúra bukását követően meggyengült román hálózatok újraszervezése a két magyar többségű megyében az ortodox egyházat is bevonta, ennek révén került sor 1994-ben a Kovászna-Hargitai román ortodox püspökség létrehozására.

A problémák sokasodása és a légkör elmergesedése miatt újra megjelentek az autonómiatörekvések, kezdetben elkülönült oktatási rendszer követelése, majd 1993 óta komplex autonómiatervek formájában.⁶⁵⁴ Az erdélyi magyar autonómiatervek szinte mind összetettek: egyszerre tesznek javaslatot területi és személyi autonómiára, ahol az előbbi a tömbterületeket védené a dolgozatban bemutatott módon, hivatalos kétnyelvűséggel, önálló intézményrendszerrel és széles körű gazdasági jogosítványokkal, az utóbbi pedig a szövetségben és helyi kisebbségben élő magyarság – elsősorban – kulturális és oktatási intézményrendszerének önkormányzatiságát teremtené meg. Habár a koncepciók sok mindenben eltérnek egymástól, például abban, hogy a fennálló román közigazgatási beosztást veszik alapul vagy elvetik azt, vannak közös pontok is, így például egyik sem javasol – a finnországihoz hasonló – társnemzeti státuszt a magyarságnak.⁶⁵⁵

A kidolgozottságuk alapján sok esetben tűnhet úgy, hogy az elkészült autonómia-dokumentumok inkább politikai állásfoglalások, mint alkalmazható alternatívák. Sőt, a tervek néha inkább önmagukért levő célnak látszanak, mint eszköznek egy jobb élet érdekében, ami azt is valószínűsíti, hogy összességében nem áll mögöttük koherens, átgondolt vízió, nem azonosítottak azok a kérdések, amelyek alku tárgyát képezhetik és amelyek nem. Ez ellehetetleníti a közösségen belüli egységes álláspont kialakítását és annak képviselését is,⁶⁵⁶ lehetővé téve, hogy a kérdés továbbra csak a politikai szlogenek szintjén maradjon, az azt

⁶⁵² BORBÉLY Zsolt Attila–SZENTIMREI Krisztina: *Erdélyi magyar politikatörténet 1989-2003*, Reintegratio Könyvek, Budapest 2003, 12–14.

⁶⁵³ A jelentés románul elérhető <http://agache-aurel.blogspot.be/2010/10/raportul-harghita-covasna-justificare.html>

⁶⁵⁴ BAKK Miklós: Az autonómiatervek két szakasza Erdélyben 1989 után. *Magyar Kisebbség*, 2004/1–2, 39., BOGNÁR Zoltán: Romániai magyar autonómia-koncepciók. Az 1989 és 2006 között kidolgozott törvénytervezetek, in. Fejtő Ferenc–Salat Levente–Ludassy Mária–Egry Gábor–Bognár Zoltán: *Autonómia, liberalizmus, szociáldemokrácia*, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest 2006, 85–117. A tervezetek teljes körű összefoglalója megtalálható: <http://adatbank.transindex.ro/belso.php?alk=48&k=5>

⁶⁵⁵ Bognár: Romániai, 91.

⁶⁵⁶ Bognár: Romániai, 110–111.

szinte csak a politikai kampányok idején hangoztató politikusok, és a tényleges kérdésekkel tisztában nem lévő lakosság számára is. Román részről továbbra is elutasítják az ilyen felvetéseket, épp ezért volt érdekes Traian Băsescu akkori államfő 2011-es terve, aki kezdeményezte a közigazgatási rendszer átalakítását és a regionális felosztásra való áttérést, úgy, hogy abból Hargita és Kovászna megyét kivonták volna, megtartva közvetlen bukaresti alárendeltségüket.⁶⁵⁷

A kérdés politikai tökeszerzésre nemcsak a magyar, de a román oldalon is alkalmas, sőt a titkosszolgálatok legitimitásának is fontos komponense az autonómia elleni tevékenység. Ezt mutatja, hogy a Román Hírszerzőszolgálat (SRI) 2014. évi jelentése az intézmény alkotmányvédelmi feladatai között nevesítette az *etnikai szélsőségesesség* kezelését, amely nemzetközi szinten Románia politikájának magyarelleneskénti bemutatásában, belföldön pedig a „székely sajátosságok aggresszív hangsúlyozásában” nyilvánul meg.⁶⁵⁸ A Belügyminisztérium által 2015-2020-ra készített közrendvédelmi és közbiztonsági stratégia tervezete is *kockázati tényezőként* említette az etnikai alapú autonómiatörekvéseket.⁶⁵⁹ A román kormány 2014 nyarán fejtette ki írásban a Székely Nemzeti Tanácsnak a székelyföldi autonómia kapcsán nézeteit. Eszerint Romániát semmilyen szabály vagy vállalás nem kötelezi, hogy autonómiát biztosítson, sőt úgy vélték, hogy egy etnikai autonómia súlyosan veszélyeztetné az állam működését és az alapvető állampolgári jogok védelmét.⁶⁶⁰ A parlament elé 2014 nyarán került legutóbb a területi autonómia betiltását célzó törvénytervezet.⁶⁶¹ Ugyancsak volt az elmúlt években az etnikai zászlókat betiltani szándékozó törvénytervezet, amely indoklasként „Románia meghatározott részeiben egyes kisebbségi képviselők által konfliktuskeltően használt etnikai zászlók keltette feszültség megszüntetését” hozta fel, amiről nem nehéz a székelyföldi törekvésekre asszociálni.⁶⁶²

⁶⁵⁷ Arról később vita alakult ki, hogy az államfőnél tartott egyeztetésen pontosan mi hangozott el, egyes visszaemlékezések szerint szóba került a két megye 9. régióként kezelése is, de ezt az elnök tagadta és hangsúlyozta, hogy a 8 régió létrehozása mellett a 2 megye elkülönített megmaradása lett volna a maximum, amit elérhetett volna az RMDSZ. Ld. például <http://stirileprotv.ro/stiri/politic/basescu-harghita-si-covasna-niciodata-unite-ce-a-propus-presedintele-udmr-ului.html>

⁶⁵⁸ A nyilvános szöveg románul elérhető <http://www.cdep.ro/bp/docs/F-362277298/RaportSRI2014.pdf> 7.

⁶⁵⁹ A közrendvédelmi és közbiztonsági stratégia tervezete elérhető <http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf> Az elfogadott dokumentumból végül kikerült az autonómiával kapcsolatos rész.

⁶⁶⁰ A választ magyar nyelven közli http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=772%3Aa-roman-kormany-valasza-a-szekely-szabadsag-napjanak-kialtvanyara&catid=12%3Afolymodvanyok-valaszlevelek&Itemid=16&lang=fa

⁶⁶¹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18274&cam=1

⁶⁶² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=14152

Nemcsak a politikusok, a kormányzat és a titkosszolgálatok, de a lakosság,⁶⁶³ sőt az igazságszolgáltatás sem szereti a székely autonómia ötletét. Említettük korábban egy marosvásárhelyi bíróság 2016. februári jogerős ítéletét, amely arra hivatkozással utasította el egy székelyföldi turizmus népszerűsítését célzó egyesület bejegyzését, hogy ilyen elnevezésű egység nincs az országban, miközben minden probléma nélkül léteznek a térképen szintén nem szereplő közigazgatási egységre utaló Bukovina Turizmusáért Egyesület (*Asociația pentru Turism Bucovina*), az Avasvidék Egyesület (*Asociația Țara Oașului*) és a különböző Fogaras-vidéki egyesületek.⁶⁶⁴ Másik példaként pedig érdemes megemlíteni az elmúlt években zajlott erős kormány megbízotti fellépést elsősorban Hargita, de esetenként Maros és Kovászna megyékben is az igazságszolgáltatás előtt a székely zászlók ellen, amely ennek köszönhetően – a román szándékokkal ellentétesen – az autonómia küzdelem egyik jelképévé vált.

Mindemellett azonban vannak olyan intézmények, amelyek valamiféle autonómiát tesznek lehetővé: a kiterjedt magyar nyelvű oktatási rendszer, a kulturális és tömegtájékoztatási eszközök, az egyházak intézményrendszerei, a román állam- és közigazgatásban dolgozó több ezer fős választott képviselő helyi, megyei és országos szinten, valamint a jog által is elismert közösségi tulajdoni formák - mint például a közbirtokosság a Székelyföldön.⁶⁶⁵

20.4. Románia – területi autonómia nélkül

Habár az ország lakosságának közel 90%-a román nemzetiségű, Románia ténylegesen nem tekinthető nemzetállamnak. Ahogy láthattuk, ezt nemcsak elutasítja a lakosság egy része, hanem az ország jól meghatározható részein olyan magyar közösség él, amely területi autonómiát kíván elérni. Komoly probléma, hogy az erre reflektáló román válasz nemcsak rendkívül negatív, de a párbeszédetől is elzárkózó. Az autonómiaellenes fellépés a legváltozatosabb formákban valósul meg, a politikától az igazságszolgáltatásig terjedően, ami emlékeztet a Spanyolország kapcsán elmondottakra: van egy fennálló jogi helyzet, amelyet

⁶⁶³ Egy 2015. szeptember 28-i felmérés szerint Románia lakosságának 7,1% támogatja és 72,2% elutasítja a székely autonómiát, 11,2%-nak semleges a véleménye, 9,5%-nak nincs véleménye. http://adevarul.ro/news/politica/sondaj-inscop-romanii-cred-presedintele-premierul-trebuie-colaboreze-strans-subiecte-interes-public-1_56081e12f5eaafab2c0ef7e0/index.html

⁶⁶⁴ Az ítélet tábla 2016. február 4-i 2/2016. sz. döntése szerint a *Pro Turismo Terrae Siculorum* etnikai alapon meghatározandó terület érdekében kívánja kifejtetni tevékenységét, ami az alkotmány 3. § (3) bekezdésébe ütközne, eltérően Bukovina, Retyezát, Avasvidék, Barcaság és Naszódvidék eseteitől, amelyek nem etnikai, hanem területi alapon határozzák meg magukat. Az eltérés a területek között Székelyföld etnikai különbözősége, vagyis magyar többségi jellege. Hangsúlyozandó, hogy a Székelyföldnek a román nyelvben sincs „etnikailag semleges” megnevezése, azt *Secuimea*, *Ținutul Secuiesc*, illetve *Țara Secuilor* néven hívják, vagyis minden megnevezése az ott többséget alkotó népcsoporthoz kötődik.

⁶⁶⁵ Levente SALAT: The Chances of Ethnic Autonomy in Romania - Between Theory and Practice, in: Zoltán Kántor (ed.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, NPKI-L'Harmattan, Budapest 2014, 129.

egy meghatározott közösség elégtelennek tart és amelynek megváltoztatásáért küzd, miközben az állam a maga teremtette jogi keretekre hivatkozva utasítja el ezeket a törekvéseket.

A romániai magyar közösség autonómiatörekvései eddigi sikertelenségének több oka van. Egyrészt a közösség nem elég erős sem demográfiai, sem gazdasági, sem más szempontból ahhoz, hogy akaratát rákényszerítse az államra. A kudarcban fontos szerepet játszik, hogy a magyar közösség nem egységes: csak alig fele él a Székelyföldön és még az ott lakók is többféle elképzeléssel rendelkeznek, amely a *nem kell autonómiától a teljes függetlenségig* terjed. A Székelyföld vonatkozásában kidolgozott autonómiatervek eddig nem tudtak közös nevezőre jutni sem a terület kiterjedésében, sem a belső igazgatás kérdésében – megtartsák-e a romániai struktúrát vagy térjenek vissza az ősi székek rendszeréhez – sem a hatáskörök vonatkozásában. Ez a megosztottság nemcsak gyengíti a törekvéseket, de a külföld számára érthetatlenné, sőt komolytalanná is teszi, hiszen az érintettek sem tudnak megegyezni abban, hogy pontosan mit is szeretnének. Fontos ismérve a sikertelenségnek, hogy nincs olyan meghatározó romániai társadalmi csoport, amely partner lehetne akár az ország regionalizálása, akár meghatározott autonómiastruktúrák kialakítása révén: a többszáz éves német közösség mára szinte teljesen eltűnt, a román többség irányában pedig román politikai elit épp a magyar veszéllyel és Erdély elvesztésének rémképével ijesztve legitimálja – sikeresen – saját centralizációs törekvéseit és bármiféle román regionalizmus ellenzését. Az is fontos szempont, hogy más nemzetiségű érdekeltek hiányában a területi hatalommegosztás kapcsán kialakuló bármiféle diskurzus többnyire leegyszerűsíthető magyar-román vitává, ami azonnal politikai és szimbolikus mezőbe tolja a kérdést, így lehetetlenítve el a produktív eszmecserét.

Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy meghatározó külső érdekek sem fűződnek sem a székelyföldi autonómia megteremtéséhez, sem Románia regionalizálásához. Habár Magyarország egyértelműen támogatja az autonómia létrejöttét, pozíciója nem összehasonlítható Ausztria évtizedekkel ezelőtti helyzetével, amikor képes volt nemzetközi támogatást szerezni a dél-tiroli autonómia megteremtéséhez. Felmerülhet a kérdés, hogy elvesztegetett-e valamilyen lehetőséget Magyarország, amely abból következhetett volna, hogy mind a NATO-nak, mind az EU-nak előbb vált tagjává, mint Románia, de erre nehéz választ adni. Az mindenesetre tény, hogy amikor 1996 nyarán a State Department egyértelművé tette, hogy nem támogatja az etnikai autonómiát, akkor Budapest az addigi időhúzás taktikájával szakítva jelezte, hogy kész az autonómiát elutasító magyar-román

alapszerződés aláírására.⁶⁶⁶ Nincs hasonló nemzetközi érdek sem, amely Åland autonómiájának megteremtéséhez, vagy a Daytoni béke megkötéséhez vezetett és Románia olyan legitimációs válsággal sem küzdött, még 1989-ben sem, mint amilyenel Spanyolország az 1970-es évek közepén. Sőt, a nemzetközi közösség sokkal inkább érdekeltbb egy centralizált Romániában, amelynek nincsenek vagy kezelhető szinten tartott nemzetiségi vitái vannak, mint egy olyan államban, amelyet állandóan gyengítenek területi vagy nemzetiségi viták.

A megbékéléstől szóló fejezetben említettük, hogy mennyire fontos szerepe van a konfliktusok rendezésében az eltérő megítélésű múltból kapcsolódó narratívák megismerésének és közös platformra hozásának. Románia nemzeti ünnepe ebből a szempontból intő példa: december 1. ma a legfontosabb állami ünnep, június 4-ét pedig többször próbálták emléknappá nyilvánítani.⁶⁶⁷ Mindkét nap Erdély Magyarországtól elszakadásához és Romániához csatlósához kötődik: december 1. a gyulafehérvári román nagygyűlés napja (1918), június 4. pedig a trianoni békediktátum aláírásáé (1920). Románia nemzeti ünnepe ma olyan döntés napja, amelyben a romániai magyar közösség ellenérdekelt volt, és amely kisebbségbe és jogfosztásba kényszerítette szülőföldjén. További problémát jelent a román narratíva kapcsán, hogy a hagyományos december 1-jei megemlékezések csak az „évszázados szenvedések lezárását” méltatják, az együtt lakó nemzetiségek számára tett teljes nemzeti önkormányzatiságot ígérő nyilatkozatokat nem, ráadásul állandó törekvés – amint az idézett törvénykezdeményezések is mutatják – a román narratíva rákényszerítése a magyarságra.⁶⁶⁸ December 1-nek – jogegyenlőség biztosítása nélküli – ünneplése azért elfogadhatatlan a magyarság számára, mert azt jelentené, hogy a közösség legitimálja jogfosztását. Amíg román részről ez a narratíva nem változik, addig nem érhető el megbékélés Románián belül.⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ Salat: The Chances, 133.

⁶⁶⁷ Legutóbb 2015 első felében volt erre két próbálkozás, az elsőben több tucatszori szenátor és képviselő – pártállástól függetlenül – nyújtotta be, majd vonta vissza az erre vonatkozó kezdeményezést, a másodikban egy képviselő kezdeményezte június 4. emléknappá nyilvánítását. Az első kezdeményezés dokumentumai elérhetőek: http://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L253&an_cls=2015 a másodiké: http://www.cameradeputailor.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=14991

⁶⁶⁸ Román részről ugyanígy nem esik szó az 1919 decemberében aláírt – ma már hatálytalan – kisebbségvédelmi szerződésről sem, amelyben Bukarest – többek között – vállalta, hogy teljes nyelvhasználati szabadságot biztosít, illetve oktatási és kulturális autonómiát Székelyföldnek.

⁶⁶⁹ Ez hasonló ahhoz, ahogyan a szlovák törvényhozás 2007-ben megerősítette a Beneš-dekrétumok történelmi jelentőségét vagy, ahogyan szintén Pozsony 2010-ben jogszabálmódosítással kizárta a kettős állampolgárság lehetőségét. Mindkét szlovák aktus a párbeszéd kizárását és a saját narratíva kötelező jellegűvé tételét jelentette. Ezzel szemben megemlíthető a szerb kormány 2014. őszi gesztusa, amikor érvénytelenítette Zsablya, Mozsor és Titel magyarjainak 1944-ben kimondott kollektív bűnösségét, majd Aleksandr Vučić kormányfő a szabadkai megemlékezésen fejtett ajtó az áldozatok előtt.

21. Összegzés

A társadalmakba szerveződő emberiség együttélésének egyik központi intézménye az állam, amely az elmúlt évszázadokban kontinensünkön elsősorban nemzetállamként öltött testet. A nemzetállamiság kezdeti célja a centralizáció és az egységesítés, aminek egyik előfeltétele volt az – akár etnikai, akár gazdasági értelemben vett – homogenizációs, szabványosítási és egységesítési törekvésekkel együttjáró regionális különállások felszámolása vagy gyengítése. Ezek az egységesítő törekvések ma is relevánsak, mert az európai államrend alapja továbbra is a nemzetállam, habár a második világháborút követő demokratizálódás egyes országokban – itt a dolgozat szempontjából elsősorban Spanyol- és Olaszország, illetve Belgium érdemel említést – a korábbi egységesítő narratívák gyengüléséhez és akár eltűnéséhez vezettek. A demokratizálódás, a szubszidiaritás térnyerése a korábbi kormányzási gyakorlat átalakulását, a decentralizáció, devolúció vagy föderáció területi alapú gyakorlatba ültetését eredményezte, egyes helyeken nemzetiségi, illetve regionális különbségek és sajátosságok elismerése, illetve elfogadása révén. Ez lett megfigyelhető egyes történelmi tudattal vagy intézményrendszeri hagyományokkal rendelkező, egy adott földrajzi térségben helyi többséget alkotó nemzetiségek esetében. Más államokban, például a dolgozatban vizsgált Romániában viszont tovább élnek a nemzetállami törekvések, bár – mint láthattuk – az 1990 utáni jogalkotás a nemzetállami eszmeiség megtartása, sőt megerősítése mellett ott is fontos hatáskörökkel ruházta fel a helyi és regionális közigazgatási egységeket, amelyeket ennek köszönhetően például a romániai magyar közösség is képessé vált identitásának megújítása és fejlesztése érdekében használni.

Az egyes európai államokban létrejött, különböző fokú önkormányzatisággal rendelkező közigazgatási egységek új típusú társadalmi együttélést valósítottak meg, lehetővé téve az azokban helyi többséget, de országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzetiségeknek, hogy jövőjük meghatározása szempontjából fontos kérdések eldöntésénél nagyfokú autonómiát élvezzenek. Ez újfajta megközelítést jelzett a korábbi asszimilációs vagy partikuláris nemzeti(ségi) identitásokat meghaladottnak (poszt-nacionalistának) hirdető – jugoszláv és szovjet – politikailag és ideológiailag meghatározott nemzettudatokhoz képest, viszont egyúttal meggyengítette az államiság korábbi alapvetéseit. Ennek érdekében szükségessé vált olyan intézményrendszer kialakítása, amely képes lehet ezt a fajta területi elkülönülést az államegység és az együttműködés fenntartásával biztosítani. A nemzetközi gyakorlat és normaképzési kezdeményezések elsősorban ugyan ajánlás (soft law) jellegű

iránymutatásokat ad ebben a tekintetben, de azokat „szabályozási iránytűként” lehet használni az adott helyzetnek legmegfelelőbb megoldás kialakítása során.

A nemzetiségi ismérvek szerint kialakított területi alapú hatalommegosztás – például nemzetiségi többségű megyék vagy régiók létrehozása – a nemzetiségi jogok legmagasabb szintje, kollektív jogokra épülő, konzociációs intézmények használatát jelentő olyan rendszer, amely egyszerre biztosít nagyfokú autonómiát az adott terület lakossága számára jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörök gyakorlására – köztük például az anyanyelvi oktatási rendszer működtetésére – és teremti meg a területi egység és az állam közötti együttműködés kereteit, illetve az egyéneket, a területi egységet és az államot védő jogi kereteket. Az ennek a jogállásnak a megteremtésére vonatkozó kisebbségi igény egyrészt a többség által gyakorolt jogok élvezetéhez szükséges feltételek megteremtésére irányul, így nem múltba fordul, hanem a modernitást képviseli, másrészt pedig az államterület egységének fenntartására vonatkozó megoldás kialakításával összeegyezteti a többségi nemzettel való együttműködés alapkövetelményével is. Habár a dolgozatban elsősorban kisebbségi régiók területi autonómiáját vizsgáltam, fontos hangsúlyozni, hogy a Belgiumban alkalmazott föderalizáció nem kisebbségvédelmi rendszert hozott létre, hanem az együtt élő, egyenrangúként elismert közösségek államát. A nemzetiségi ismérvek szerint kialakított területi alapú hatalommegosztás – akár területi autonómiaként, akár föderációként valósul meg – szűkebb keretet teremt, mint az állami szuverenitás, mert olyan önkormányzatiságot hoz létre, amely egy meglévő államkeret – vagyis annak szabályrendszere és együttműködési kultúrája – figyelembe vételével valósul meg.

A nemzetiségi ismérvek alapján kialakított területi alapú hatalommegosztásnak több olyan feltétele is van, amely szükséges a megfelelő működéshez. Így elsősorban elengedhetetlen az önkormányzatiság területi hatályának és hatásköreinek egyértelmű meghatározása. Ugyanígy szükséges a feladatokhoz rendelt források megléte, illetve a helyi lakosság jövőjének biztosítása érdekében célszerű a területhez tradicionálisan kötődő gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó hatáskörök átengedése. Dél-Tirolban a területfejlesztés, turizmus, illetve a mező- és erdőgazdálkodási, Ålandon a halászattal és turizmussal kapcsolatos hatáskörök átengedése tette lehetővé a régió gazdasági megerősödését. Gazdasági szempontból mindenhol kardinális kérdés az adóztatás régióhoz rendelése, az ugyanis képes lehet az adózási fegyelem javítása mellett a terület hosszabb távú tervezését és a fejlesztési prioritások jobb meghatározását biztosítani. Nem véletlen, hogy a Madrid és Barcelona közötti vita egyik neuralgikus pontja épp a katalán adóhatóság létrehozásának és a

baszkföldihez és navarraihoz hasonló pénzügyi autonómia megteremtésének spanyol ellenzése, amelyek révén Madrid elveszítené a – költségvetés szempontjából jelentős befizető – Katalónia feletti gazdasági ellenőrzésének jelentős részét.

A gyakorlati példák azt mutatják, hogy a területi alapú hatalommegosztás nemzetiségi okból történő megvalósítása esetén az egyik legfontosabb kérdés az együtt élő közösségek oktatási és kulturális intézményrendszerének saját kézbe helyezése, vagyis az érintett közösségek – ideértve az önkormányzaton belüli kisebbségeket is – számára olyan oktatási és kulturális autonómia biztosítása, amely területhez kötött és külső befolyástól mentes, leszámítva természetesen a törvényességi felügyeletet. Ennek megléte tartósan képes lett stabilizálni a dél-tiroli német, olasz és ladin közösségek együttélését, míg a spanyol nyelvű oktatási rendszer visszaszorítása állandó vitaforrásává vált Katalónia és Madrid között. Belgium példája azt mutatja, hogy habár eleinte feszültséget okozott az, hogy az ország nyelvi régiókra osztásával párhuzamosan néhány kivételtől eltekintve felszámolták a nem az adott terület hivatalos nyelvén folyó oktatást, idővel a megoldást minden érintett közösség teljes mértékben elfogadta, mert ezáltal kellően védve érezte nyelvét saját területén a háromnyelvű országban. Hasonlóképpen az álandi elszakadási törekvések is annak köszönhetően tűntek el, hogy a szigetek svéd jellegének megőrzése biztosítottá vált.

A nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztáson belüli felek, a regionális többség és a kisebbségek közötti együttműködést több intézmény is szolgálhatja, így elsősorban a kötelező kisebbségi bevonással létesülő nagykoalíció, a többség és a kisebbség vétójoga, illetve például a választási rendszer vonatkozásában vagy az intézmények finanszírozásánál alkalmazott arányosság. A nagykoalíciónak, vétójognak és arányosságnak közös jellemzőjük, hogy alkalmazásuk egy nagyobb intézményesített rendszer részeként célszerű, önmagukban általában nem képesek sem hatékony működést garantálni, sem bizalmat építeni a felek között. A bizalom kérdése ráadásul az együttműködés szempontjából kulcsfontosságú: ha a felek nem bíznak egymásban, akkor ezek az intézmények nemcsak alkalmatlanok a működésre, de egyes esetekben – leginkább a vétójog – képesek lehetnek az együttműködés és az állami működés akadályozására vagy akár megbénítására, a problémák elmérgesítésére és a társadalmi feszültségek felszítására. Ennek kiváló példája az 1960-as ciprusi alkotmány kudarca és a sziget máig tartó megosztottsága. Pozitív példája viszont a dél-tiroli regionális vagy a belgiumi szövetségi kormány, amelyek kötelezően legalább egy német és olasz, illetve flamand és vallón párt bevonásával jöhetnek csak létre. Ezek a kormányok képessé váltak bizalmat építeni a nemzetiségi csoportok között, valamint

hozzájárulni a közösségek együttműködésének és magának az intézményi struktúrának a fenntartásához is.

A hatalommegosztást megvalósító intézmények alkalmazását leginkább arra hivatkozással támadják, hogy az egyéni képességek helyett a csoporthoz tartozás ismértét helyezik előtérbe, de ahogy a példák is illusztrálták, a sikerességük kulcsa az alkalmazás körülményeiben keresendő, célszerűségük pedig azzal mérhető, hogy az államegység megtartása mellett alkalmasak-e a társadalmi béke megteremtésére és az együttműködés feltételeinek biztosítására. Ennek alátámasztására emelhető ki és a nagykoalíció együttműködést előmozdító képességét mutató az a tény, hogy a belga szövetségi kormány annak ellenére is képes megfelelő működésre, hogy annak többek között belügyminisztert adó tagja az ország legerősebb (flamand) pártja, amelynek nyílt célja Flandria függetlensége. Ugyanígy, a történelem során először 2016-17-ben Észak-Írországban az ír és a brit párti nacionalisták alkottak koalíciót, ami hiába bukott meg 2017 elején, mégis korábban nem tapasztalt együttműködést valósított meg.

Kulcskérdés a jogbiztonság is a nemzetiségi ismérvek szerint megvalósított területi alapú hatalommegosztás működése tekintetében. Egyrészt, az állampolgárok védelme az intézmények túlkapásaival szemben általában a hagyományos jogvédő intézmények, így például az ombudsman vagy az igazságszolgáltatás révén valósul meg, de arra is van példa, hogy különleges intézmény jön létre ennek érdekében. Belgiumban például évtizedek óta létezik a Nyelvi Ellenőrzésért Felelős Állandó Bizottság, amely az állampolgárok nyelvi jogok megsértése miatt tett panaszait fogadja.

Hasonlóképpen, a különleges jogállású terület és az állam közötti jogviták esetében szintén gyakori, hogy az igazságszolgáltatás dönt, az erre hivatott testület lehet az Alkotmánybíróság vagy a Legfelsőbb Bíróság. Emellett ugyanakkor rendkívül fontos, hogy létezzen egy vitarendező/békéltető fórum, amely lehetővé teszi a vitás kérdések egyeztetését anélkül, hogy a politikai viták igazságszolgáltatási útra kerüljenek. Ennek nélkülözhetetlenségét az adja, hogy a társadalmak állandó változásával a korábbi hatalommegosztási egyezségek is idejüket múlttá válhatnak, így rendre megújulásra szorulnak. Ha ennek hiányoznak a megfelelő csatornái és ezek a viták egy politikai megegyezés hiányában jogi útra terelődnek, akkor jó eséllyel elmérgesedik a felek közötti viszony, veszélybe sodorva az együttműködés és akár az állam jövőjét. A Katalóniában az elmúlt évek során lezajlott események kiválóan mutatják az ilyen fórum hiányának következményeit.

A jogvédelem harmadik dimenziója a nemzetiségi ismérv alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztást védő nemzetközi védelem. Találunk arra is példát, hogy a területi állam nemzetközi tárgyalások során kialakított rendezés részeként fogadja el kötelezettségvállalásként egy nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás megteremtését és annak keretében elismeri egy külső állam – például az Olaszországhoz tartozó Dél-Tirol esetében Ausztria – vagy egy nemzetközi szervezet – mint tette azt Finnország a Népszövetség javára az Åland-szigetek vonatkozásában – ún. „védhatalmi” szerepét. Ez a védhatalmi szerep az autonómia fennmaradását az által erősíti, hogy lehetővé teszi a végrehajtást ösztönző, illetve számonkérő külső, nemzetközi figyelem felerősítését – erre példa Ausztria tevékenysége az ENSZ előtt a dél-tiroli autonómia megteremtése kapcsán.

A nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás megfelelő működés esetén alkalmas lehet a társadalmi stabilitás és együttműködés fenntartása mellett a nemzetiségi problémák egy adott földrajzi területre korlátozására is. Ez a lokalizálás azonban az intézmény alkalmazásával szembeni leggyakoribb kifogás. Az ilyen területi alapú hatalommegosztás a területi alapú meghatározottságából fakadóan ugyanis hivatkozási alap lehet elszakadásra és ennek révén az államterület csorbítására. Az ettől való félelem nem lebecsülendő, mert az európai történelemben számos példát találunk etnikai motivációjú határmódosításra – még ha ezek nem is autonóm területek leválását jelentették. Valójában autonóm területek leválása az elmúlt időszakban, a katalán, skót és flamand függetlenségi törekvések megerősödésével jelent meg. (Ha a Krím esetét nézzük ebben a tekintetben, akkor egyértelmű, hogy ott nem az autonómia intézményei, hanem Oroszország geopolitikai érdekei és azok gyakorlatba ültetését szolgáló intézkedései eredményezték annak jogsértő megszállását és elcsatolási kísérletét, amely azonban nem eredményezett nemzetközileg elismerhető státuszváltozást a terület jogállásában.) Ezért szükséges, hogy az intézményi kérdések rendezése mellett sor kerüljön az állami egységet megújító, a rendezést az állampolgári tudatba beemelő, új integratív narratívák megteremtése. Ennek révén válhatnak meghaladhatóvá a történelmi traumák és fenntarthatóbbá a kialakított hatalommegosztás.

A dolgozatban vizsgált példák azt mutatták, hogy a jól működő hatalommegosztás alkalmas lehet a multikulturális országok társadalmi kohéziójának megújítására és annak fenntartására, ha a szabályok megfelelően kidolgozottak, a jogállamiság biztosított és a felek kölcsönösen bíznak egymásban. A rendezés elmaradása, elégtelen jellege vagy a felülvizsgálat és kiigazítás lehetőségének kizárása viszont állandó társadalmi konfliktusokat

okozhat, jelentős forrásokat és kapacitásokat vonva el a fejlődéstől egy természetellenesen merev állapot fenntartása érdekében. Kulcskérdés a nemzetiségi okból létrehozott területi alapú hatalommegosztás gyakorlati működtetése során a felek belátása és együttműködési szándéka. Ha ugyanazt a célt követik és a kialakított keretek – megújulást nem kizáró – megtartása érdekében készek belátással lenni a másik oldal(ak) igényei és szükségletei tekintetében, akkor a területi alapú hatalommegosztás megfelelő eszköz lehet a tömbben élő őshonos kisebbségek társadalmi integrációjára, valamint egy új, demokratikusabb, és megfelelő belső összetartó erővel fenntartott alkotmányos intézményrendszer kialakítására többnemzetiségű társadalmakon belül.

Irodalomjegyzék

Könyvek:

- Anderson, Benedict: *Imagined Communities—Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London–New York 2006
- Álvaro, Francesc-Marc–Cardús, Salvador (eds.): *Keys on the Independence of Catalonia*, Comanegra, Barcelona 2013
- Balogh Artúr: *Jogállam és kisebbség*, Kriterion Könyvkiadó, Bukarest-Kolozsvár 1997
- L. Balogh Béni: *Küzdelem Erdélyért – A magyar-román viszony és a kisebbségi kérdés 1940-1944 között*, Akadémiai Kiadó, Budapest 2012
- Balogh Edgár: *Hídverők Erdélyben 1944-46*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1985
- Bangó Jenő: *A vallon kakas és a flamand oroszlán között – Belgium német nyelvű közössége*, Gondolat Kiadó, Budapest 2007
- Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelme*, Oriens Nemzetközi Könyvkiadó és Terjesztő Részvénytársaság, Budapest 1922
- Bárdi Nándor–Dippolt Péter (szerk.): *Az Åland-szigetek önkormányzata*, Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest 1994
- Benedikter, Thomas: *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analyses*, Anthem Press, New Delhi 2007
- Benet, Josep: *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona 2009
- Boia, Lucian: *Capcanele istoriei*, Humanitas, București 2013
- Boia, Lucian: *Cum s-a românizat România*, Humanitas, București 2015
- Borbély Zsolt Attila–Szentimrei Krisztina: *Erdélyi magyar politikatörténet 1989-2003*, Reintegratio Könyvek, Budapest 2003
- Bottoni, Stefano: *Sztálin a székelyeknél*, Pro-Print, Csíkszereda 2008
- Búr Gábor: *Afrika-történeti tanulmányok*, Mondus Novus, Budapest 2011
- Clark, Robert P.: *The Basque Insurgents, ETA 1952-1980*, The University of Wisconsin Press, Madison 1984

- de Cortázar, García–Vesga, González: *Spanyolország története*, Osiris, Budapest 2005
- Creus, Jordi (ed.): *Catalonia Calling–What the World Has to Know*, Sàpiens, h.n. 2013
- Csáky Pál: *Csend és lélek*, Ab-Art, h.n., 2013
- Dumitrescu, Doru–Căpiță, Carol–Manea Mihai (eds.): *Istoria minorităților naționale din România – Material auxiliar pentru profesori de istorie*, Editura Didactică și Pedagogică, București 2008
- Djuvara, Neagu: *O scurtă istorie ilustrată a românilor*, Humanitas, București 2013
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*, 1. kötet, Magyar Helikon, Budapest 1981
- Esman, Milton J. (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979
- Fábián Gyula–Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I.*, Komp-Press, Kolozsvár 2003
- Fedinec Csilla: „*A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja*”, Jaffa Kiadó, Budapest 2015
- Ferrer i Gironès, Francesc: *Catalanofòbia*, Llibres a l'Abast, Barcelona 2000
- Földes György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956-1989*, Napvilág Kiadó, Budapest 2007
- Fülöp Mihály–Vincze Gábor (szerk.): *Vasfüggöny Keleten. Iratok a magyar-román kapcsolatok történetéről (1948-1955)*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 2007
- Gagnon, Alain-G.–Keating, Michael (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies–Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest 2006
- Halász Iván–Majtényi Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?*, Gondolat Kiadói Kör, h.n. 2003
- Heiberg, Marianne: *The Making of the Basque Nation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–New Rochelle–Melbourne–Sydney 1989
- Hobhouse, Lewis Trelawny: *Social Evolution and Political Theory*, Columbia University Press, New York 1928
- Hroch, Miroslav: *Social Preconditions of National Revival – A Comparative Analyses of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*, Columbia University Press, New York 2000
- Huntington, Samuel P.: *The Clash of Civilizations–And the Remaking of World Order*, The Three Free Press, London 2002
- Van Istendael, Geert: *Le labyrinthe belge*, Le Castrol Astral, Bordeaux 2008

- Jalea, Ion: *Ardealul, Banatul, Crişana, Maramureşeana şi Bucovina*, Editura Steinberg, Bucureşti é.n. [1919?]
- Jancsó Benedek: *A román irredentista mozgalmak története*, Attraktor, Máriabesenyő–Gödöllő 2004
- Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*, Gondolat, Budapest 1982
- Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*, Gondolat, Budapest 1986
- Joó Rudolf: *A nemzetiségek egyenjogúsításának útján*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1983
- Juhász Gyula (szerk.): *Hetven év – A romániai magyarság története 1919-1989*, Magyarságkutató Intézet, Budapest 1990
- Juhász József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés*, Gondolat, Budapest 2010
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel, Budapest 2004
- Kemény G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában 1867-1918. IV. kötet*, Tankönyvkiadó, Budapest 1966
- Király Károly: *Nyílt kártyákkal I.*, Nap Kiadó, h.n. 1995
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris, Budapest 1996
- Kusý, Miroslav: *A magyarkérdés Szlovákiában*, Kalligram Kiadó, Pozsony 2002
- Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*, Calderon Press, Oxford 1991
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 1995
- Kymlicka, Will: *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2002
- Kymlicka, Will–Bashir, Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford 2012
- Kymlicka, Will–Patten, Alan (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Laponce, Jean A.: *Languages and Their Territories*, University of Toronto Press, Toronto–Buffalo–London 1987
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven–London 1977
- Machiavelli, Niccolò: *The Prince*, Alma Classics, h.n. 2009
- Makkai László: *Magyar-román közös múlt*, Héttorony Könyvkiadó, Budapest 1989
- Markó Béla: *Kié itt a tér – Válogatott közéleti cikkek, előadások 1991-2009*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2010

- Martin, Terry Dean: *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Cornell University Press, 2001
- Matei, Sorin Adam: *Paradigma-váltó – Egyperces esszék a mai Romániáról*, Typotex, h.n. 2014
- McRae, Kenneth D.: *Conflict and Compromise in Multilingual Societies–Finland*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo 1997
- Mihăilescu, Vintilă: *Blocul carpatic românesc*, Monitorul Oficial, București 1942
- Moore, Margaret: *The Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Murray, Fiona: *The Eu and Member State Territories*, Palladian Law Publishing Ltd, Bembridge 2004
- Nagy Károly: *Nemzetközi jog*, Püski, Budapest 1999
- Nagy Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*, Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T, Erdélyi Tudományos Intézet, Kolozsvár 1944
- Necatigil, Zaim M.: *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, Oxford University Press, New York 1998
- Novák Csaba Zoltán (szerk.): *Aranykorszak? – A Ceaușescu-rendszer magyarságpolitikája, 1965-1974*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda 2011
- Novák Csaba Zoltán–Tóth-Bartos András–Kelemen Kálmán Lóránt: *Újjászületés, Háromszékből Kovászna – Kovászna megye megszervezése és intézményesülése 1968-1972*, Háromszék Vármegye Kiadó – Pro Print, h.n. 2013
- Paál Árpád: *A kisebbségi lét tanulói Erdélyben II.*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2008
- Párdány Miklós: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*, Veritas, Budapest 1944
- Popovici, Aurel C.: *Stat și națiune – Statele Unite ale Austriei Mari*, Albatros, București 1997
- Requejo, Ferran: *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores – El caso español*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007
- Reynebeau, Marc: *Le Rêve de la Flandre ou les aléas de l'Histoire*, La Renaissance du Livre, Tournai 2004
- Rokkan, Stein–Urwin, Derek W. (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982
- Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*, Napvilág, Budapest 2004

- Ruth, Lapidoth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington 1997
- Salat Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, Mentor, Marosvásárhely 2001
- Schmuelevitz, Aryeh: *The Jews of The Ottoman Empire in the Late Fifteenth and the Sixteenth Centuries*, E. J. Brill, Leiden 1984
- Sisk, Timothy D.: *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington 1996
- Sipos Attila (szerk.): *Groza Péter emlékére*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1984
- Steininger, Rolf: *Südtirol–Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Haymon Taschenbuch, Wien-Innsbruck 2014
- Stephen, Michael: *The Cyprus Question*, Northgate Publications, London 2001
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003
- Titulescu, Nicolae: *A béke dinamikája*, Kriterion Könyvkiadó, Bukarest 1982
- Tree, Matthew: *Barcelona, Catalonia – A View from the Inside*, Catalonia Press, hn. 2011
- Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*, Nemzetpolitikai Kutatóintézet - L'Harmattan, Budapest 2014
- Veres Valér: *Nemzeti identitás Erdélyben – Szociológiai olvasatban*, Akadémiai Kiadó, Budapest 2005
- Watts, Ronald L.: *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of International Relations of Queen's University, Kingston 1996
- Welhengama, Gnanapala: *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession*, Ashgate, Aldershot-Burlington-Singapore–Sydney 2000
- Wils, Lode: *Histoire des nations belges*, Éditions Labor, Liège 2005
- Witte, Els–Van Velthoven, Harry: *Languages in Contact and in Conflict – The Belgian Case*, Uitgeverij Pelckmans, Kalmthout 2011
- Young, Iris Marion: *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton 1990
- A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, A nemzetiségi minisztérium kiadása, Bukarest 1948

Tanulmányok:

- Acton, Lord: Nacionalizmus, in Ludassy Mária (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai I.*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1991
- Alapuro Risto: Finland–An Interface Periphery, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi, 1982
- Alfredsson, Gudmundur: Autonomy and Human Rights, in. Lise Lyck (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Nordiska Institutet För Regionalpolitiska Forskning, 1997
- Andreescu, Gabriel: Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Right sin Romania, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford university Press, Oxford 2001
- Ara-Kovács Attila–Dávid György–Joó Rudolf–Kőszegi László–Nagy József–Tóth Károly Antal–Vásárhelyi Judit: Jelentés a romániai magyarság helyzetéről, in. *Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről*, Medvetánc Könyvek, Budapest 1988
- Bashir, Bashir: Accomodating Historically Oppressed Social Groups: Deliberative Democracy and the Politics of Reconciliation, in. Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford 2012
- Beramendi, Justo G.: Identity, Ethnicity and State in Spain: 19th and 20th Centuries, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai, in. Bibó István: *Összegyűjtött munkái 4.*, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, Bern 1984
- Blake, Michael: Language Death and Liberal, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Bognár Zoltán: Romániai magyar autonómiakoncepciók. Az 1989 és 2006 között kidolgozott törvénytervezetek, in. Fejtő Ferenc–Salat Levente–Ludassy Mária–Egry Gábor–Bognár Zoltán: *Autonómia, liberalizmus, szociáldemokrácia*, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest 2006

- Bottoni, Stefano: A sztálini „kis Magyarország” megalakítása, 1952, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Pro-Print, Csíkszereda 2005
- Braun, Dietmar: Intergovernmental Relationships and Fiscal Policymaking in Federal Countries, in. Louis M. Imbeau–François Pétry (eds.): *Politics, Institutions, and Fiscal Policy—Deficits and Surpluses in Federated States*, Lexington Books, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Oxford 2004
- Bridge, Susan: Some Causes of Political Change in Modern Yugoslavia, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca-London 1979
- Buchanan, Allen: Autodeterminación, secesión y primacía del derecho, in. Allen Buchanan–David Copp–George Fletcher–Henry Shue: *Autodeterminación y secesión – Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*, Gedisa, Barcelona 2014
- Búr Gábor: Államkudarcok Afrikában, in. Búr Gábor: *Afrika-történeti tanulmányok*, Mundus Novus, Budapest 2011
- Burgess, Michael: From Dominance to Partnership: The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations, in. A. Lecourse-G. Nootens (eds.): *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity*, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, Collection Diversitas, Brussels 2009
- Campbell, David B.: Nationalism, Religion and the Social Bases of Conflict in the Swiss Jura, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin: *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London-Beverly Hills-New Delhi 1982
- Connor, Walker: Ethnonationalism in the First World: The Present in Historical Perspective, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979
- Copp, David: La democracia y la autodeterminación comunal, in. Allen Buchanan–David Copp–George Fletcher–Henry Shue: *Autodeterminación y secesión – Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*, Gedisa, Barcelona 2014
- Dimitras, Payanote–Papanikolatos, Nafsika: Reflections on Minority Rights Politics for East Central European Countries, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?—Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001

- Doroszewska, Urszula: Rethinking the State, Minorities, and National Security, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?—Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Egyed Péter: A magyar nemzet mai körvonalai, in. *Romániai Magyar Évkönyv 2000*
- Eide, Asbjorn: Approaches to Minority Protection, in. Alan Phillips–Allan Rosas (eds.): *The UN Minority Rights Declaration*, Abo Academic Institute for Human Rights and Minority Rights Group International, Turku/Abo/London 1993
- Fazi, André: *Insularity and Autonomy: From a Misleading Equation to a New Typology*, in. Alain-G. Gagnon–Micahel Keating: *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Frogner, André P.–Quevit, Michel–Stenbock, Marie: Regional Imbalances and Centre–Periphery Relationships in Belgium, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin: *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982
- Gagnon, Alain-G.: Reconciling Autonomy, Community and Empowerment: The Difficult Birth of a Diversity School in the Western World, in. Alain-G. Gagnon–Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Gagy József: Magyar Autonóm Tartomány: egy centralizációs kísérlet, Hatalom, értelmiségiek, társadalom, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Pro-Print, Csíkszereda 2005
- Gamper, Anna: Belgien – Entstehung des plurinationalen Mehr-Eben-Föderalismus, in. Cristoph Pan–Beata Sibylle Pfeil (Hrsg): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, SpringerWienNewYork, Wien 2006
- Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában, in. *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, Budapest 2014
- Heiberg, Marianne: Urban Politics and Rural Culture: Basque Nationalism, in. Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982
- Hepburn, Eve: Recrafting Sovereignty: Lessons from Small Island Autonomies?, in. Alain-G. Gagnon–Micahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012

- Katzenstein, Peter J.: Ethnic Political Conflict in South Tyrol, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979
- Keating, Michael–Gagnon, Alain-G.: Introduction, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies–Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Keating, Michael: Rethinking Territorial Autonomy, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies–Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Kimminich, Otto: A Federal Right to Self-Determination, in. Cristian Tomuschat (ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-London 1993
- Kolstø, Pål: Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?–Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Kymlicka, Will: Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held, in. I. Shapiro–C. Hacker-Cordón (eds.): *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- Kymlicka, Will: Reply and Conclusion, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?–Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Kymlicka, Will: Rights to Culture, Autonomy and Participation: The Evolving Basis of International Norms of Minority Rights, in. J. McGarry–Michael Keating (eds.): *Nations, Minorities and European Integration*, Routledge, London 2006
- Will Kymlicka: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?–Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Laitin, David L.–Reich, Rob: A Liberal Democratic Approach to Language Justice, in Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Lambertz, Karl-Heinz: A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül, in. Trócsányi László–Francis Delpérée: *Európa egysége és sokszínűsége: A kisebbségek jogai – A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, h.n. 2003

- Levy, Jacob T.: Language Rights, Literacy, and the Modern State, in Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Lijphart, Arend: Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions, in Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979
- Lindholm, Göran: Recent Developments in the Evolution of the Åland Autonomy, in: Lise Lyk (ed.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Nordiska Institutet För Regionalpolitiska Forskning 1997
- López, César E. Díaz: The Politicization of Galician Cleavages, in Stein Rokkan–Derek W. Urwin (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Sage Publications, London–Beverly Hills–New Delhi 1982
- Losada, Antón: National Identity and Self-government in Spain: The Galician Case, in William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Lőrincz Csaba: A romániai magyar közösség politikai programja és a program megvalósítására irányuló koncepciói 1989 után, in: Lőrincz Csaba–Orbán Viktor–Németh Zsolt–Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88-'98*, Pro Minoritate Alapítvány, Budapest 1998
- Lőrincz Csaba: Nemzeti önrendelkezés, kisebbségi önrendelkezés, In: Lőrincz Csaba–Orbán Viktor–Németh Zsolt–Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88-'98*, Pro Minoritate Alapítvány, Budapest 1998
- Máiz, Ramón: Democratism, Federalism and Nationalism in Multinational States, in William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- May, Stephen: Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory, in Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Moreno, Luis: *Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities*, in William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Mozaffar, Shaheen–Scarritt, James R.: Why Territorial Autonomy is Not a Viable Option for Managing Ethnic Conflict in African Plural Societies, in William Safran–Ramón Máiz

- (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Núñez, Xosé-Manoel: Autonomist Regionalism within the Spanish State of the Autonomous Communities: An Interpretation, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Nyikiforov, Konsztantyin: Az etnikai tisztogatás mint az új államok létrehozásának mechanizmusa a volt Jugoszlávia területén az 1990-es években, in. Juhász József–Krausz Tamás (szerk.): *Az új nemzetállamok és az etnikai tisztogatások Kelet-Európában 1989 után*, L'Harmattan Kiadó–ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest 2009
- Ossipov, Alexander: Some Doubts about 'Ethnocultural Justice', in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?—Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Palermo, Francesco: Central, Eastern and South-Eastern Europe and Territorial Autonomy: Are They Really Incompatible?, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Palmgren, Sten: The Autonomy of the Åland Islands in the Constitutional Law of Finland, in. Lauri Hannikainen–Frank Horn: *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston 1997
- Pan, Christoph: A dél-tiroli autonómia gazdasági-szociális tapasztalatai, Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae—Az európai kisebbségekért*, k.n., h.n. 2009
- Patten, Alan: What Kind of Bilingualism? in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Pfeil, Beate Sibylle: Die Minderheitenrechte in Belgien, in. Cristoph Pan–Beata Sybille Pfeil: *Minderheitenrechte in Europa*, SpriengerWienNewYork, Wien 2006
- Plamenatz, John: A nacionalizmus két típusa, in. Bretter Zoltán–Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*, Tanulmány Kiadó, Pécs 1995
- Pogge, Thomas W.: Accomodation Rights for the Hispanics in the United States, in Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007

- Réaume, Denise G.: *Beyond Personality: The Territorial and Personal Principles of Language Policy Reconsidered*, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Rothchild, Donald–Hartzell, Caroline A.: *Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy*, in. William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Rouhana, Nadim M.: *Reconciling History and Equal Citizenship in Isreal: Democracy and the Politics of Historical Denial*, in. Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford 2012
- Rubio-Marín, Ruth: *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, in. Will Kymlicka–Alan Patten (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2007
- Safran, William: *Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-national and Theoretical Perspectives*, in: William Safran–Ramón Máiz (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, London–Portland 2000
- Salat Levente: *The Chances of Ethnic Autonomy in Romania–Between Theory and Practice*, in. Zoltán Kántor (ed.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, NPKI–L'Harmattan, Budapest 2014
- Stephan, Sarah: *The Autonomy of the Åland Islands*, in: Sia Siliopoulou Åkermark (ed.): *The Åland Example and Its Components–Relevance for International Conflict Resolution*, The Ålands Peace Institute, Mariehamn 2011
- Stjepanović, Dejan: *Regions and Territorial Autonomy in Southeastern Europe*, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies–Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Swenden, Wilfried– Jans, Maarten Theo: *'Will It Stay or Will It Go?' Federalism and the Sustainability of Belgium*, in. Marleen Brans–Lieven De Winter–Wilfried Swenden (eds.): *The Politics of Belgium–Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Routledge 2009
- Suksi, Markku: *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: On the Relationship between Autonomy and Federalism*, in. Alain-G. Gagnon–Michael Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies–Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012

- Thakkar, Sonali: Under Western Eyes: Into the Heart of Africa, Colonial Ethnographic Display, and the Politics of Multiculturalism, in. Will Kymlicka–Bashir Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford University Press, Oxford 2012
- Tscilevich, Boris: New Democracies in the Old World: Remarks on Will Kymlicka's Approach to Nation-building in Post-Communist Europe, in Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?–Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Várady Tibor: On the Chances of Ethnocultural Justice in East Central Europe, in. Will Kymlicka–Magda Opalski (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported?–Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Vincze Gábor: *Nemzeti kisebbségektől a „magyar nemzetiségű románok”-ig*, in. Bárdi Nándor (szerk.): *Források és stratégiák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda 1999
- Waldron, Jeremy: Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative, in. Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1995
- Zapata-Barrero, Ricard: Catalan Autonomy-Building Process in Immigration Policy: Conceptual, Institutional and Normative Dimensions, in. Alain-G. Gagnon–Michaël Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Zolberg, Aristide R.: Splitting the Difference: Federalization without Federalism in Belgium, in. Milton J. Esman (ed.): *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca–London 1979

Folyóiratban megjelent tanulmányok:

- Abu Jaber, Kamel S.: The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire, *The Muslim World* July 1967, Volume 57, Issue 3
- Bache, Ian–Jones, Rachel: Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom, *Regional & Federal Studies*, 2000, Volume 10 Issue 3
- Bakk Miklós: Az autonómiatervek két szakasza Erdélyben 1989 után. *Magyar Kisebbség*, 2004/1–2
- Bakk Miklós: Birodalmi kisebbség avagy a modernitás nyelve, *A hét*, 1998/44

- Bárdi Nándor: A romániai magyarság kisebbségpolitikai stratégiái a két világháború között, *Regio* 1997/2
- Bárdi Nándor: Javaslatok, modellek az erdélyi kérdés rendezésére (A magyar elképzelések 1918–1940), in. *Magyar Kisebbség* 2004/1–2
- Brenner, Neil: Urban Governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000, in. *Review of International Political Autonomy* 11:3 August 2004
- Brunner, Georg– Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája, *Magyar Kisebbség* 2004/1-2
- Dabis Attila: A Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság (BAS), *Pro Minoritate* 2012/Nyár
- Denison, Norman: Language Death or Language Suicide?, in *International Journal of the Sociology of Language* 12, 1977
- Diószegi László: „...nálunk most es a Templomban a nyelvünk tiltva vann.” *Regio*, 2010/4
- Egry Gábor: Ausztromarxizmus, nemzeti kérdés, autonómia, *Magyar Kisebbség* 2005/1-2
- Heinz Ervin–Lakatos Miklós: A magyarországi német kitelepítéshez használt névjegyzékek összeállításának körülményei, in. *Demográfia* 2002. (45. évf.) 1.
- Horowitz, Donald L.: The Many Uses of Federalism, *Drake Law Review* 55(4) 2007
- Horowitz, Donald L.: Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States, *William and Mary Law Review* 49(4) 2008
- Horowitz, Donald L.: Ethnic Power Sharing: Three Big Problems, *Journal of Democracy* 25(2) 2014
- Ionescu, Cristian: Comentarii pe marginea art. 1 din Constituția României revizuită, *Pandectele Române* 10/2014
- Iordachi, Constantin: «La Californie des Roumains» L’intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913, *Balkanologie*, Vol. VI, (1-2), décembre 2002
- Kajtár Gábor: Az Iszlám Állam nemzetközi jogi státusza és annak joghatásai. *Külügyi Szemle* 2016/4.
- Kántor Zoltán–Bárdi Nándor: Az RMDSZ a romániai kormányban 1996-2000. *Regio* 2000/4.
- Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben, *Pro Minoritate* 2004/nyár
- Kovács Barnabás–Manzinger Krisztián: Katalónia bővülő autonómiája Spanyolországon belül, *Debreceni szemle* 2008/1
- Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai, *Pro Minoritate*, 2009/ősz
- Kukorelli István: Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/2

- Levonian, Looft: The Millet System in the Middle East, *The Muslim World* April 1952, Volume 42, Issue 2
- Lipcey Ildikó: A román nemzetiségi politika négy évtizede, *Külpolitika* 89/2
- Lőrincz Csaba: A román-magyar viszony rendezésének feltételeiről, *Magyar Kisebbség* 1995/2
- Manzinger Krisztián: Az ortodox egyház a magyar nemzeti célok szolgálatában? *Regio* 2010/3.
- Manzinger Krisztián: Az önkormányzatiság igénye a magyarországi kisebbségeknél és annak magyar fogadtatása az 1848-1867 időszakban, *Jogtörténeti Szemle* 2015/2
- Manzinger Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai, *Pro Minoritate* 2016/tavaszi
- Manzinger Krisztián–Törő Csaba: A területi elven innen és túl – A nemzetiségi öngazgatás alkalmazható mintái Európában, *Állam- és Jogtudomány* 2016/3
- Manzinger Krisztián: A nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, *Külügyi Szemle* 2016/4
- Manzinger Krisztián–Vincze Loránt: Minority SafePack – Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate* 2017/2
- McCorquodale, Robert: Self-Determination Beyond the Colonial Context and Its Potential Impact on Africa, in. *African Journal of International and Comparative Law*, 1992/4.
- Mill, John Stuart: A képviseleti kormány. XVI. Fejezet: A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában, *Regio*, 2005/4
- Németh Csaba: A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről, *Külügyi Szemle* 2010/4
- Nordlinger, Eric A.: Conflict Regulation in Divided Societies, *Occasional Papers in International Affairs*, Nr. 29. (Cambridge Mass: Center for International Affairs, Harvard University) 1972
- O’Leary, Brendan: An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and a Constitutional Rescue, in. *Nations and Nationalism* 7(3) 2001
- Pajno, Simone: Regionalism in the Italian Constitutional System, in. *Diritto e Questioni Pubbliche* 2009/9

- Palermo, Francesco: When the Lund Recommendations Are Ignored: Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy, in. *International Journal on Minority and Group Rights* 16 (2009)
- Sergiu Constantin: Kisebbségi törvénykezés Olaszországban és Szlovéniában – Az oktatással és a politikai részvétellel kapcsolatos esettanulmány, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2
- Takács Imre: Gondolatok Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/1
- Tárnok Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében–Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért, *Jogesetek Magyarázata* 2016/4
- Taylor Charles: Nacionalizmus és modernitás, *Magyar Kisebbség* 2002/3
- Taylor, Peter J.: The State as Container: Territoriality in the Modern Wordsystem, in. *Progress in Human Geography* 1994/2. (18.)
- Tóth Norbert: A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében, *Századvég* 2016/4
- Tóth Norbert: Quo vadis, Szerbia? – Új fejlemények a szerb kisebbségvédelmi szabályozásban, in. *Pro Minoritate* 2010/1
- Varga Attila: A román alkotmány módosításának főbb tételei, *Provincia*, 2002/8-9
- Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség, *Limes* 2009/4
- Vesztróczy Zsolt: Modernizáció és/vagy magyarosítás – Iskolapolitika és népoktatás a felső-magyarországi szlovák régióban, 1867-1918, *Pro Minoritate* 2012/tavaszi
- Yalçın, Emruhan: Historical Development of Cyprus and the Turkish Republic of Northern Cyprus, in: *International Review of Military History*, No. 87, The Turkish Commission of Military History, Ankara 2007
- Zahorán Csaba: Egy kis Magyarország Nagy-Romániában. Alternatívák a Székelyföldre a két világháború közötti magyar tervezetekben, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2

Internetes források:

- Ackrén, Maria: *Successful Examples of Minority Governance–The Cases of the Åland Islands and South Tyrol*, Ålands fredsinstitut, 2011/1.
http://www.peace.ax/images/stories/publications/rapport_1-2011_webb.pdf

- Alcock, Antony: *The South Tyrol Autonomy*, County Londonderry, Bozen/Bolzano 2001, 4.,
<http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf>
- Bíró Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*, 2003.
https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi68sPi5rDRAhWFfxoKHXB8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Ftamop425%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_viszony%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_viszony.pdf&usg=AFQjCNEtGYnjdKlKmfMqt3hJu3v-pzTJPw
- Blomberg, Gustav: *The Åland Example Applied—A Case Study of the Autonomous Region of Muslim Mindanao*, Ålands fredsinstitut, 2015/2.
http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2-2015_Blomberg_webb.pdf
- Bullain, Iñigo: Role and Prospects of the Spanish Self-Governing Communities in European Matters and Institutions, in: Eduardo J. Ruiz Vieytez—Iñigo Bullain—Sören Silverström—Susanne Eriksson—Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3 <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>
- Climent-Ferrando, Vicent: *Immigration in Catalonia. In search of a public philosophy*, Barcelona 2012
http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/ALIAS/immigration_Catalonia_climent.pdf
- Cornell, Svante E.: *Autonomy and Conflict. Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus—Cases in Georgia*, Uppsala, 2002
http://wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf
- Göncz László: *A magyar nemzeti közösség nyelvi jogai és nyelvhasználata Szlovéniában*,
[http://bgazrt.hu/files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20\(5\).pdf](http://bgazrt.hu/files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20(5).pdf)
- Horowitz, Donald L.: *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*, 1998
<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf>
- Lehmbruch, Gerhard: *A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: the Case of Switzerland, Austria and Lebanon*, 1967
https://www.researchgate.net/publication/255822336_A_non-competitive_pattern_of_conflict_management_in_liberal_democracies_The_case_of_Switzerland_Austria_and_Lebanon

- Müllerson, Rein: Implications of Good Governance in Plural Societies, in. John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007, <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>
- Novák Csaba Zoltán: *Ținutul Secuiesc și reformele administrative din România în a doua parte a secolului al XX-lea*, <http://real.mtak.hu/15338/2/Novak%2520studiu.pdf>
- Pförtl, Eva: *Tolerance Established by Law: the Autonomy of South Tyrol in Italy*, in. http://www.mcrq.ac.in/EURAC_RP2.pdf
- Pop, Ioan-Aurel: Transilvania în secolul al XIV-lea și prima jumătate a secolului al XV-lea (cca 1300-1456), in. Ioan-Aurel Pop–Thomas Nägler (coord.): *Istoria Transilvaniei, vol. I. (până la 1541)*, Institutul Cultural Român, ?, 2003, ? (3.5.) http://www.bjmures.ro/bdPublicatii/CarteStudenti/P/AurelPop-Istoria_Transilvaniei.pdf
- Reynolds, Andrew: Effective Participation Through Elections: Creating the Space for Minorities and Majorities in the Political Sphere, in. John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007, <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>
- Romsics Ignác: *Suomi titkai*, <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00077/03romsics.htm>
- Saukonen, Pasi: *Debates over the status of the Finnish and Swedish languages in Finland tend to ignore the fact that Finland has developed into a truly multilingual country* <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/04/09/finland-language-policy-swedish-finnish-schools-pasi-saukonen/>
- Silverström, Sören: Implementation of EU Legislation in the Åland Islands, in. Eduardo J. Ruiz Vieitez–Iñigo Bullain–Sören Silverström–Susanne Eriksson–Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>
- Siroky, David S.: *Secession and Survival. Nations, States and Violent Conflict*, 2009 <http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/3209/DmainD6-29-09.pdf%3Fsequence%3D1>
- Schulte, Felix: *Conflict Regulation through Self-Rule—Success Factors of Territorial Autonomy Systems*, Ålands fredsinstitut, 2015/1. http://www.peace.ax/images/FINAL_Report_1_2015_FS_online.pdf

Swedish in Finland, http://www.folktinget.fi/en/swedish_in_finland/

Szarka László: A kormányzati szerepvállalás hatása a kisebbségi magyar pártok önkormányzati politikájára,

<http://kisebbségkutató.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1108.pdf>

Tolvanen, Kristiina: *A Nation in Transition: The Resettlement of the Karelian Evacuees*, <https://www15.uta.fi/FAST/FIN/HIST/kt-evac.html#note14>

Türk, Danilo: Good Governance: Notions and Forms, in. John Packer (ed.): *Towards Good Governance and Social Integration—Proceedings and Developments from the Conference “Governance and Participation: Integrating Diversity”*, OSCE High Commissioner on National Minorities 2007 <http://www.osce.org/hcnm/78264?download=true>

Varga E. Árpád: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája, Népszámlálási adatok 1850–2002 között, Maros megye* <http://www.kia.hu/konyvtar/erdely/erd2002/msszaz.pdf>

Vieyetz, Eduardo J. Ruiz: *The Evolution of Autonomy in the Basque Country—Experiences and Trends*, in. Eduardo J. Ruiz Vieyetz–Iñigo Bullain–Sören Silverström–Susanne Eriksson–Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>

Wilson, Jemma: *The Sharia Debate in Britain: Sharia Councils and the Oppression of Muslim Women*, https://www.abdn.ac.uk/law/documents/jemma_wilson.pdf

Wisthaler, Verena– Öst, Heidi: *Minorities and immigration—Frameworks of Exclusion and Inclusion in Åland and South Tyrol Compared*, Ålands fredsinstitut, 2014/2. http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2_2014_online.pdf

Wolff, Stefan: *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: Souty Tyrol in Comparative Perspective*, <http://www.stefanwolff.com/files/STCPS.pdf>

Egyéb:

A Csehszlovákiai Magyar Kisebbség Jogvédő Bizottságának a cseh polgárjogi mozgalom résztvevői számára készült beszámolója, *Magyar Füzetek* (Párizs) 1980, 6. szám http://www.rev.hu/rev/images/content/magyar_fuzetek/06/magyarfuzetek06_levelesjelentes.pdf

Capotorti, Francesco: *The Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/384 Human rights study series, no. 5, 1979

E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, 1993

Enquesta d'usos lingüístics de la població 2008, Generalitat de Catalunya Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona, 2009

European Commission for Democracy through Law, CDL-AD(2002) 1, *Opinion on possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium*, 12 March 2002
<http://www.hrwf.net/images/reports/2003-2008/2008%20belgium%20linguistic%20issues.pdf>

Migrants, minorities and employment—Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union, Update 2003 – 2008, European Union Agency for Fundamental Rights, 2011

Minutes of the seventh meeting of the Council of the League of Nations, 27 June 1921, *Official Journal*