

Vizi Balázs

A NEMZETI KISEBBSÉGEK ÉS AZ AUTONÓMIA

Az autonómia fogalma sok oldalról megközelíthető, és elsősorban nem is jelent mást, mint hogy az emberek egy csoportja olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek az élet bizonyos területén megteremtik számukra az önálló döntés lehetőségét. Ennek megfelelően, az európai kultúrában az autonómia gondolata nem feltétlenül kapcsolódik a nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez, hiszen más összefüggésekben hamarabb eszünkbe juthat az egyetemek belső autonómiája, a települések önkormányzatisága vagy – modern korunkban – a média szereplőinek szerkesztési autonómiája.

Mégis, az autonómia gondolata sokszor éles melléközöngékké vetődik fel, amikor azt a nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogaival hozzák kapcsolatba. A kisebbségi autonómia ugyanis olyan képzetekkel párosul – főleg a mi közép- és kelet-európai vidékünkön –, amelyek a többségben sokszor gyanakvást, a kisebbségben pedig túlzott reményeket ébresztenek.

Ebben az összefüggésben ugyanis az autonómia azáltal, hogy az egy nemzeti, etnikai közösség jogaként vagy követelésként fogalmazódik meg, közvetlen politikai tartalmat is nyer. Így az is elengedhetetlen, hogy néhány alapvető feltétel fennálljon annak érdekében, hogy a kisebbségi közösségek autonómiaigényüket egyáltalán meg tudják fogalmazni, illetve az ilyen közösségi jogokkal élhessenek. Ezek nagyjából megegyeznek a kisebbségek létének feltételeivel, mivel kisebbségi jogokra és az autonómiára is csak akkor tarthat igényt bármely nemzeti közösség, ha nemcsak számszerű kisebbséget alkot abban az államban, amelyben él, hanem olyan közös identitással is rendelkezik, amely a közösség tagjait alapvetően megkülönbözteti az állam többi polgárától, valamint tagjaik között megvan az ehhez szükséges összetartozás tudata, a közösségi identitásuk megőrzésének szándéka.

A kisebbségi autonómia fogalmáról zajló politikai vitákban gyakran egymást kizáró érvelések jelennek meg a kisebbségi autonómia kapcsán. Egyesek (főleg a többségi nemzet politikusai körében) kizárólag olyan politikai követelésnek tartják, amely adott esetben az állam területi és politikai egységét is kikezdheti, míg mások (leginkább a kisebbségi politikusok körében) az alapvető emberi jogok részének tartják, amely elvileg minden kisebbséget, amely erre igényt tart, meg kellene hogy illessen.

Az alaposabb megfigyelő számára azonban ez a vita mégsem egymással ellentétes, hanem két, egymást kiegészítő kontextusban értelmezhető: az egyik a politikai önállóság, azaz az önrendelkezési jog részleges megvalósulásaként fogja fel az autonómiát, míg a másik az alapvető emberi jogok körében, a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcán látja azt.

Tény, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogkövetelései gyakran éles politikai viták keresztüztüzebe kerülnek, amelyek általában olyan idealisztikus kérdések körül kristályosodnak ki, mint a nemzet vagy az állam léte, jelene és jövője. Az autonómia kérdése pedig ebben az összefüggésben legtöbbször a vörös posztó szerepét tölti be: elég körbetekintnünk például Szlovákiában vagy Romániában, milyen viták jellemezték az elmúlt évtizedekben a kisebbségek autonómia követeléseit, vagy áttekintnünk a ma létező és jól működő kisebbségi autonómiaformák kialakulásának körülményeit, és láthatjuk, hogy maga a kisebbségi autonómia felvetése is gyakran már eleve kívül reked az értelmes politikai vita határain.

A többségi nemzet politikusi gyakran a területi elszakadás felé tett első lépésnek tekintik, ha a kisebbségek a területi autonómia követelésével lépnek fel, míg pártolói olyan mindent megoldó gyógyírnek vélik, amely nélkül minden kisebbség beolvadásra van ítélve. A heves reakciók eredete, nem meglepő módon, a modern nemzetállamok létében és létrejöttében keresendő.

A politikaelméleti szakirodalomban az utóbbi években több kísérlet is történt a klasszikus értelemben vett nemzetállam fogalmának újraértelmezésére. A sokak szerint megtépázottan, de nagyjából ma is a vesztfáliai béke után kialakult formájában létező nemzetállam lényegében 18–19. századi fogalmakon alapszik, amelyek az állam nemzeti egységére (szelídebb formában ez politikai egységet, közösséget jelent, de sok esetben kulturális, etnikai egységet is feltételez), a területi sérthetlenségére és a területe, valamint lakossága felett gyakorolt szuverén hatalomra épülnek. A kisebbségi autonómia gondolatának politikai megítélésében komoly szerepet játszik, hogy a nemzeti vagy etnikai identitásukban különböző kisebbségekkel szemben a többség politikai elitjét erősen befolyásolja az a mögöttes feltételezés, hogy a kisebbségi nemzetek végső célja nem lehet más, mint az önálló államiság vagy legalábbis az elszakadás attól az államtól, amelyben élnek.¹ A politikai hatalomgyakorlásban a nemzeti kizárólagosságra törekvés ma is létező jelenség.

Annak ellenére, hogy az 1990-es években egyre szélesebb körben ismerték el nemzetközi dokumentumokban is a kisebbségeket megillető külön jogok jelentőségét, sok európai államban alapvetően a mai napig is az „egy állam – egy nemzet” látszik az uralkodó paradigmának. Ez mindenképp egy nemzet domináns helyzetét és államalkotó szerepét sugallja: senki nem vonja kétségbe például, hogy a nemzetközi jog szerint a „népeket” megillető önrendelkezési jogot az adott állam többségi, domináns nemzete gyakorolja a legteljesebb mértékben, amelyhez viszonyítva bármilyen autonóm öngazgatási berendezkedés, ami egy kisebbséget az adott államban megillethet, csak ennek az önrendelkezési jognak egy korlátozott formája lehet.²

A liberális demokrácia alapelveire épülő szuverén nemzetállam azonban nem képes a létező etnikai sokszínűség politikai megjelenítése iránti, fokozódó igényeket kielégíteni. A demokratikus többség egy adott államban eleve a nemzeti többséget jelenti, amellyel szemben a nemzeti kisebbségek a demokrácia szabályai szerint képtelenek lennének saját politikai céljaikat érvényesíteni. Pusztán a többségi demokrácia intézménye nem garantálja a nemzeti többség önkorlátozását, így önmagában nem akadályozza meg a kisebbségek asszimilálását, mint ahogy nem biztosít lehetőséget a kisebbségi közösség és identitás megőrzésére sem. Nem véletlen, hogy az öngazgatási igényeik megfogalmazása a klasszikus nemzetállami paradigma kikezdését jelenti.

Ebben a tekintetben a kisebbségi kérdéseket ma is két megközelítésből szokták értelmezni. Az egyik általános, egyetemesen érvényesülő igazságokat kíván megfogalmazni, elsősorban a „nemzeti önrendelkezés” (az önálló államiság alapja) és a „nemzeti identitás” minél pontosabb értelmezése és újragondolása mentén. Eszerint érdemes elméleti alapokon egyetemesen alkalmazható paradigmákat keresni, amelyek minden, a kisebbségekhez kapcsolódó problémára megoldást kínálhatnak. A másik domináns megközelítésben viszont a kisebbségi kérdés empirikus módon jelenik meg, mint egy adott országban, adott etnikai, nemzeti csoportokat érintő

¹ Történelmi érveléssel lásd erről Eric HOBBSBAWN: *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge U P, Cambridge, 1990.

² Vö. Hurst HANNUM: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.

probléma, amelynek rendezése a pragmatikus megoldások megtalálására és a konfliktuskezelésre helyezi a hangsúlyt, anélkül, hogy ebből általános következtetéseket próbálna meg levonni.

Az autonómia, ahogy azt számtalan gyakorlati példája mutatja, valójában nem más, mint egyik a lehetséges számtalan pragmatikus jogi megoldás közül, amely a kisebbségek és a klasszikus nemzetállam konfliktusait feloldhatja.

1. A nemzeti önrendelkezés joga és az autonómia

Nem véletlen, hogy az egyik lehetséges megközelítés, amely a kisebbségi autonómia elméleti háttérét adhatja, a nemzeti önrendelkezési elv alkalmazásának problémáiból ered. Az I. világháború óta az önrendelkezési elv a nemzetközi kapcsolatok egyik legfontosabb rendező elve, a független államok lényegi legitimációs érve. 1945 után az ENSZ Alapokmánya és az 1966-ban elfogadott két emberi jogi egyezségokmány (a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági és Szociális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) sok egyéb mellett a népek önrendelkezéshez való jogát is a nemzetközi béke és az államok közötti kapcsolatok egyik sarokkövévé tette. Az elmúlt évtizedek alatt azonban a nemzetközi közösség adós maradt azaz, hogy ez a jog pontosan mit jelent, kit illet meg (ki az „ön-”) és mire jogosít („-rendelkezés”).³ Az eltérő értelmezések miatt egyesek pusztán a létező államok legitimációjának alapját látják benne, azaz a „nép” vagy „nemzet” nem lehet más, mint az állam állampolgárainak összessége, míg mások akár az elszakadáshoz való jogot is elfogadhatónak tartják akkor, ha az adott állam nem elégíti ki minden, a területén élő nemzet, népcsoport fennmaradásához szükséges igényt. De az önrendelkezési jog értelmezése kontinensenként is változik.

A nyugati politikai kultúrában az önrendelkezéshez többféle értelmezést is bevettek tekintenek. Általánosságban ez nem más, mint az a politikai eljárás, amelynek eredményeként a nép rendszeresen megválasztja azt a politikai struktúrát, amelyben élni kíván, s annak képviselői vezetőit. Ebben az értelemben az önrendelkezés pusztán egy demokratikus politikai aktus, amely minden, szabad választásokat tartó államban érvényesül. Ezzel szemben a világ számos etnikai közössége az önrendelkezésre hivatkozik, amikor saját nemzetállamának megteremtését tűzi ki célul. Ráadásul Afrika és Ázsia nagy részén az önrendelkezés fogalmát a gyarmati rendszer megszűnésével és a függetlenség kivívásával azonosítják, amit egy volt gyarmat a függetlenség megszerzésével már el is ért. Így éppen a korábbi gyarmatok helyén megszületett államok képviselik a legmarkánsabban a nemzetállami modellt, amely az állampolgárok közösségét és nem a kulturális, nemzeti közösséget tekinti az önrendelkezési jog letéteményesének.

Mindenesetre már ennek a három, itt említett értelmezésnek sem kell feltétlenül egyidejűleg érvényesülnie. A pusztán etnikai alapú önrendelkezést az államok túlnyomó többsége világszerte elutasítja, másfelől a gyarmati sorból születő államok vagy akár az etnikai alapon függetlenséget elérő országok sem feltétlenül felelnek meg a demokratikus kormányzás követelményének. Ennek ellenére ezek a különböző értelmezések egyszerre vannak jelen világunkban, és igazán máig sincs általános egyetértés a nemzetközi politikai szereplők között abban, hogy ténylegesen mit is követel meg, enged meg az önrendelkezés gyakorlása. Ugyanakkor a ma létező

³ Vö. Benyamin NEUBERGER: *Nemzeti önrendelkezés: egy fogalom dilemmái*, Magyar Kisebbség 2000/3., 135–166.

független államok a nemzetközi kapcsolatok másik alapelve, az államok területi sérthetlenségére és szuverenitására hivatkozva valószínűleg nem fogadják el az etnikai csoportok teljes önrendelkezéshez, így különösen az önálló államhoz való jogát. Számbavéve azt a több száz népcsoportot, amely létszámát és az általa lakott területeket figyelembe véve, elméletileg, *pro forma* önálló állam létrehozására tarthatna igényt, ez nemcsak irreális felvetés, de – értelemszerűen – egyetlen ma létező államnak sem lehet érdeke.

Mindazonáltal az önrendelkezéshez való jogot nem feltétlenül kell az önálló államiság fényében vizsgálni: a politikai és nemzetközi jogi szakirodalomban többen is kísérletet tettek a különböző politikai értelmezések összebékítésére úgy, hogy az önrendelkezéshez való jog fogalma az etnikai csoportokra is kiterjeszhető legyen. Az önrendelkezés ugyanis nem feltétlenül jelent valaminő egyszeri és oszthatatlan jogot. Az állam teljes lakosságának külső önrendelkezése (az önálló állam) ugyanis nem zárhatja ki az államon belül élő, a többségtől eltérő nemzeti vagy etnikai népcsoportok belső önrendelkezéshez való jogát. Az említett nemzetközi dokumentumok, éppen azért, mert erről a kérdésről valójában hallgatnak, nem zárják ki ennek a megosztott önrendelésnek a lehetőségét.

Az önrendelkezési jog ilyen kiterjesztő értelmezésekor valójában azzal a létező társadalmi valósággal kell számolni, hogy az etnikai vagy nemzeti közösségek a modern nemzetállamok világában – amennyiben saját közösségük sajátosságait meg kívánják őrizni – olyan önálló intézményi rendszerre is igényt tarthatnak, amely ezt biztosítja. Ez természetesen az állam közhatalmi jogosítványainak megosztását is jelentheti azokon a területeken (például oktatás, nyelvhasználat vagy területi autonómia esetén a területi közigazgatásban), amelyek ennek a célnak az elérése szempontjából jelentősek. Az etnikai, nemzeti csoportidentitás megőrzése ugyanis magában foglalja azt, hogy biztosítva legyen ennek az identitásnak a generációk közötti átadása is. Erre az egyén nem, a család vagy más társadalmi csoport pedig csak korlátozottan képes. Ennek az időbeli vagy „történelmi” folytonosságnak a biztosításához a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenntartsion, gyakorlatilag intézményei felett döntéshozói jogkörökkel rendelkezzen. Ezek persze lehetnek egyesületek vagy más magánjogi intézmények, de az államok nemzeti jellege miatt, ez, az identitás megőrzését érintő közügyekben való hatékony és intézményesített részvételt is megköveteli. A különböző szintű önkormányzatok rendszere minden demokratikus államban megteremthető, hiszen az önrendelkezés gyakorlása nem ad jogot a többségnek arra, hogy akaratát mások jogainak sérelmére érvényesítse.

Ebben az összefüggésben pedig jobban megérthető és elfogadható, hogy a népek önrendelkezéshez való joga nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is működhet érvényesülő egyetemes emberi jogként.

2. Kisebbségi jogok és az autonómiához való jog

Így, más megközelítésben, a kisebbségi autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcsaként is felfogható. Ebben a megközelítésben az autonómia csak egy a sok, kisebbségeket illetve (a nemzetközi jogban bevett szép eufemizmussal) kisebbségekhöz tartozó személyeket megillető különleges jogok közül. Miért illetik meg a kisebbsé-

geket különjogok? A II. világháború után megindult nemzetközi jogalkotásban az emberi jogok egyetemes és egyenlő védelme látványosan előtérbe került és a mai napig a nemzetközi jog és politika egyik alapvető normájának tekinthető. Az emberi jogok minden egyes ember egyenlő méltóságából, a minden emberi lényt egyaránt megillető jogokból indulnak ki. Ennek az egyenlőségnek, így emberi jogok védelmének egyik legfontosabb alappillére a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amelynek betartása és betartatása minden emberi jog tekintetében az államok kötelezettsége. Ebben a logikában viszont ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek tényleges egyenlőséget élvezzenek, sajátos „többletjogokra” van szükségük.

Mindazonáltal a diszkrimináció tilalmára és az egyetemes, minden egyént megillető emberi jogok érvényesülésére hivatkozva az államot sokan etnikailag, kulturálisan semleges intézménynek szeretnék látni.⁴ Ez a semlegesség azonban kulturális, nyelvi és etnikai értelemben nehezen képzelhető el másként, mint a többségi kultúra uralmaként.⁵ Ahogy Kymlicka érvelése rámutat, egy állam valójában sosem lehet kulturálisan semleges minden, a területén élő etnikai vagy nyelvi, kulturális csoporttal szemben: maga az állam berendezkedése eleve a többség nyelvét, kultúráját és etnikai, nemzeti identitását tükrözi (a közoktatásban, a közigazgatásban stb.). Így a kisebbséghez tartozók egyenjogúsága csak akkor valósulhat meg, ha az állam a kisebbségek vagy nem-domináns etnikai csoportok nyelvi, nemzeti identitását is megjeleníti, azaz külön intézkedésekkel támogatja.⁶ A tényleges egyenlőség eléréséhez ugyanis az állam többségi lakosságának természetes jogok (például közoktatáshoz, anyanyelvi közigazgatáshoz, a nemzeti kultúra megőrzéséhez való jog) csak akkor érvényesülhetnek, ha azokat a kisebbségek számára is hasonló feltételekkel (például ugyanúgy anyanyelvükön) teszik elérhetővé.

Az elmúlt évtizedekben számos nemzetközi jogi dokumentum és politikai nyilatkozat is megerősítette: a többségtől eltérő nemzeti vagy etnikai, nyelvi vagy kulturális identitás megjelenítéséhez, megőrzéséhez mindenképp külön jogok biztosítására van szüksége minden kisebbséghez tartozó egyénnek.⁷ A nemzetközi dokumentumok jól tükrözik az államok érzékenységét is, mivel általában nem tartalmazznak konkrétan számon kérhető kötelezettségeket, az egyes államok viszonylag nagy szabadsággal alkalmazhatják ezeket a normákat, s többnyire nem elégték ki az érintett kisebbségek igényeit sem. Ugyanakkor tény, hogy a kisebbségek jogait nemzetközi szinten is elismerik, a kisebbségeket megillető jogokat az egyetemes emberi jogok részének tekintik. Ezek a sajátos jogok – a diszkrimináció tilalmán és a jogegyenlőség elvén kívül – a kisebbségi identitás megőrzésére kell hogy vonatkozzanak. Így különösen a nyelvi, kulturális jogok kerülnek előtérbe. Sokszor figyelmen kívül hagyják azonban, hogy ezek az egyéni jogok csak a kisebbségi csoport más tagjaival közösségben gyakorolhatók. Az anyanyelv szabad használatához való jogot például, a személyes szabadsághoz való joggal szemben, lehetetlen volna egyedül egy szobában gyakorolni.

⁴ Vö. Brian BARRY: *Culture and equality*, Polity Press, Cambridge, 2001.

⁵ A kisebbségi jogokról napjainkban folyó vitáról lásd Will KYMLICKA: *Politics in the Vernacular*, Oxford UP, Oxford, 2001. 1. fejezet. A liberális teoretikusok által vélelmezett „kulturálisan semleges állam” elvének kritikáját lásd Uő.: *Multicultural Citizenship*, Oxford UP, Oxford, 1995, 4–7. fejezet.

⁶ KYMLICKA: *Multicultural Citizenship*, 4–7. fejezet.

⁷ Lásd különösen az EBEÉ (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet) 1990-es koppenhágai zárónyilatkozatát; az ENSZ Közgyűlés 1992-es Nyilatkozatát a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól; az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét (1998) E.T.S. 157. Vö. *A kisebbségek jogainak nemzetközi okmányai*, szerk. Majtényi Balázs – Vizi Balázs, Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.

Logikailag helyes továbblépésnek tűnik innen, hogy a sajátos kisebbségi jogok megvalósítását biztosító intézményeket is a kisebbségi közösség irányíthassa. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a sajátos kisebbségi jogokat kollektív jogokként fogadjuk el, és ezek a csoportjogok az önrendelkezés valamilyen lényeges (kulturális, politikai vagy egyéb) formájának felelnek meg, autonómiává válnak.⁸ Ennek két fő típusát szokták megkülönböztetni: a területi és a személyi (kulturális) autonómiát.

A kisebbségi jogok körében az autonómia viszont csak egy a lehetséges – igen sokszínű – megoldások közül, amelyek a kisebbségek védelmét, fennmaradását és emberi jogaik biztosítását szolgálják.

A területi autonómia

Területi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha egy ország meghatározott területén, régiójában egy adott kisebbség többségben él ahhoz, hogy a közhatalomból saját jogán részesüljön. Ezen a területen a kisebbség, azaz a helyi többség az állam törvényeivel és alkotmányos berendezkedésével összhangban saját döntéshozó és végrehajtó intézményekkel rendelkezik. A terület meghatározása illeszkedhet az ország közigazgatási szerkezetébe, megegyezhet egy vagy több helyhatóság területével (például szlovéniai magyar és olasz közösségek); lehet egy tartomány (például az olaszországi Dél-Tirol vagy a hollandiai Frízföld), de lehet akár egy állam egy föderációban (például a putyini reformok előtt a nem-orosz tagállamok az Orosz Föderációban).

A kisebbségi területi autonómia lényege, hogy az adott közigazgatási terület az állam más, hasonló közigazgatási egységeihez képest jelentős többletjogokkal rendelkezzen. Ilyen lehet például a nyelvhasználat vagy a kisebbség nyelvének helyi szinten az államnyelvvél megegyező hivatalos státusa.

Természetesen az autonómiajogokból nemcsak a kisebbséghez tartozók részesülnek, hanem mindenki, aki az adott területen él. A területen azért van jelentősége annak, hogy a kisebbség többséget alkosson, mert a demokratikus berendezkedés szabályai szerint csak így lehet esélye az autonómiát a kisebbségi közösség érdekében kiaknázni. Ugyanakkor az előbb említett egyenlőségfogalom demokratikus értelmezése alapján lényegi elem, hogy az autonómia legitim, önálló, a központi állami szervektől független, önálló és szabadon választott képviseleti közttestülettel rendelkezzen. Ugyanakkor ennek formáját, létrejöttének mikéntjét, hatásköreit az adott állam jogrendje (szerencsés esetben alkotmánya) sokféleképpen szabályozhatja.

A kulturális vagy személyi autonómia

A személyi elven működő autonómia nem területhez, hanem egy kisebbség tagjaihoz (valamennyi tagjához) kapcsolódik. Az állam közigazgatási berendezkedését nem érinti, és a szétszórt, szórványban élő, többséget helyi szinten sem elérő kis létszámú kisebbségek kulturális, oktatási önkormányzatát biztosítja. Ennek számtalan jogi formája lehet, de az autonómia lényegi elemeit mindenképpen megőrzi: a kisebbségi közösség számára ugyanis megteremti a lehetőséget, hogy nyelvi, kulturális vagy nemzeti különbözőségeit saját közjogi intézményein keresztül, lényegi kérdésekben döntési jogkörrel biztosítsa. Természetesen hatásköre jóval szűkebb a területi autonómiánál, így gazdasági, területfejlesztési kérdésekre értelemszerűen nem terjedhet ki. Az átadott hatáskörök főleg az oktatással és a kultúrával kapcsolatosak, de általános

⁸ Vö.: Georg BRUNNER – Herbert KÜPPER: *Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*, Magyar Kisebbség 2004/1–2., 466–496.

politikai szerepet (például konzultatív jog minden, a kisebbséget érintő kérdésben) is kapcsolnak hozzá. Ugyanakkor előnye, hogy az országban a kisebbséghez tartozók mindannyian a tagjai lehetnek.

A személyi elvű autonómia – amilyen például Magyarországon vagy éppen Szerbiában működik – szintén intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat, ám épp a területiség hiánya miatt komoly gondot okozhat a kisebbséghez tartozók meghatározása. A személyi elvű autonómiának is fontos eleme ugyanis, hogy az autonómia közttestületét a kisebbséghez tartozók szabadon válasszák. Ehhez viszont a kisebbséghez tartozó polgárok valamilyen regisztrációjára van szükség, amivel azonnal a kisebbséghez tartozás meghatározásának ingoványos talajára kell lépni. Az ebben rejlő nehézségek ellenére a legtöbb országban, ahol a személyi elvű autonómia létezik, valamilyen formában a kisebbségek regisztrációjára is találtak jogilag és politikailag is elfogadható megoldást.



A kisebbségek jogait érintő nemzetközi dokumentumokat sokan aszerint ítélik meg, hogy azok tartalmazzák-e az autonómiához való jogot. A mai nemzetközi jogban sem egyetemes, sem regionális szinten nincs olyan nemzetközi okmány, amely kötelezően előírná az államok számára az autonómiához való jog biztosítását. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezménye vagy a kisebbségi nyelvek chartája éppúgy nem foglal állást ebben a kérdésben, mint az ENSZ Közgyűlés jogilag nem kötelező, 1992-es Nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata. Ennek ellenére a nemzetközi dokumentumok kommentárjai, továbbá számos jogilag nem kötelező, politikai nyilatkozat (például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása vagy az EBESZ 1990-es koppenhágai és 1999-es isztambuli záródokumentuma) elismeri a kisebbségek önkormányzatisághoz való jogát. Tény, hogy a gyakorlatban ezek a dokumentumok nem jelentenek nemzetközi kötelezettséget az államok számára, de nem is biztos, hogy erre szükség van. A 18–19. században korlátozhatatlan közhatalommal felruházott (jó esetben etnikailag homogén) nemzetállam ideálja ugyanis Nyugat-Európában már erős változásokon ment keresztül.

Napjainkra a nemzetállam fogalma sok tekintetben átértékelődött. A határokon átnyúló szoros együttműködések, az európai integráció, a globális hálózatok vagy az erős nemzetközi civil érdekérvényesítés lehetősége erősen megkérdőjelezi az állami szuverenitás mindenhatóságába vetett hitet, akár bevallják ezt maguknak a politikusok, akár nem. Egyes folyamatok nyilvánvalóan az állami beavatkozás lehetőségein kívül esnek, az állam nem képes tökéletesen ellenőrzése alatt tartani minden őt érintő vagy a területén zajló tevékenységet.⁹ E tekintetben az állam nemzeti identitásának meghatározásában is egyre több szereplő, különösen az ország területén élő nemzeti vagy etnikai kisebbségek is könnyebben kérnek részt maguknak. Ehhez adott esetben a nemzetközi intézmények vagy harmadik államok (tipikusan anyaállamuk) részéről hatékony külső támogatást is szerezhetnek.¹⁰ Az államok nemzeti egységébe vetett

⁹ A nemzetállamot érő kihívásokról lásd BÍRÓ Gáspár: *A nemzetállam válsága = Globalizáció és nemzeti érdek*, szerk. Glatz Ferenc, MTA, Budapest, 1997, 101–109; *Contemporary Crisis of the Nation State?*, szerk. John Dunn, Blackwell, Oxford–Cambridge, 1995.

¹⁰ Vö. BÍRÓ Gáspár: *Minorities in International Relations = The Globalization of Eastern Europe*, szerk. Kerstin Imbusch – Klaus

hit a modern liberális demokráciákban – az egyetemesnek hirdetett emberi jogok tiszteletben tartása mellett – ma általában elfogadott módon nem jelentheti az állam erőszakos nyelvi-etnikai, kulturális egységesítését. A kisebbségek létezéshez való joga egyetemesen elismert alapelv lett, s a modern demokratikus keretek között a kisebbségek szándékos eltüntetése nem merülhet fel.

A hagyományos nemzetállam és a többség (itt az etnikai többség) uralmára épülő demokratikus jogállam paradigmájának meghaladására Keating például egyenesen a „többnemzetű” (*plurinational*) demokrácia fogalmának bevezetését javasolja, felhíva a figyelmet arra, hogy ma már, főként Európában, nem lehet a klasszikus nemzetállami szuverenitás fogalmait használni, mivel – különösen az Európai Unió tagállamaiban – az államon belüli regionális entitások szerepe éppúgy megnőtt – s sok tekintetben a központi állami hatásköröktől is önállósodott –, mint az államok feletti, úgynevezett szupranacionális politikai entitások befolyása.¹¹ Ezek a változások az államon belüli nemzeti, nyelvi, regionális sokszínűség megjelenítése, a kisebbségi vagy nemdomináns nemzeti, regionális követelések kezelése szempontjából is rendkívül fontosak.¹² Ugyanis ebben a megváltozott világban a nemzeti, etnikai követeléseket már nem lehet a klasszikus nacionalizmus keretében vizsgálni, mivel az önálló államiság iránti igény – épp az állam megváltozott szerepe miatt – már nem tekinthető az ilyen követelések végső célkitűzésének. Ezért érdemes a nemzeti, etnikai alapon megfogalmazott politikai követeléseket a normális politika paramétereinek között szemlélni, ami a demokrácia kiterjesztésével, új alapokra helyezésével a jogkörök elosztásánál minden esetben tekintettel lehet a nemzeti, kisebbségi elvárásokra is, anélkül, hogy ez az államtól való elszakadás vagy különösebb konfliktusok veszélyével járna.

Az autonómia különböző formái segíthetnek ezeknek a problémáknak a konstruktív megoldásában: a demokratikus intézményrendszer átalakításával, a központi állami hatásköröknek a kisebbségek számára lényeges területeken nemzeti, etnikai, kulturális alapon történő megosztásával, úgy tűnik, sok esetben célt lehetne érni.

Ajánlott irodalom:

- GYÓRI SZABÓ Róbert: *Nemzet és kisebbség, autonómia és regionalizmus Európában*, Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2004.
- Georg BRUNNER – Herbert KÜPPER: *Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*, Magyar Kisebbség, 2004/1–2., 466–496.

Segbers, LIT, Hamburg, 2000, 297–332.

¹¹ Az Európai Unió tekintetében vö. *The European Union and its Order. The Legal Theory of European Integration*, szerk. Zenon Bankowski – Andrew Scott, Blackwell, Oxford, 2000.

¹² Michael KEATING: *Plurinational Democracy*, Oxford UP, Oxford, 2001.