

Manzinger Krisztián:

**A TERÜLETI FÓKUSZÚ  
KISEBBSÉGVÉDELEM SZÜKSÉGESSÉGE  
ÉS FŐBB ISMÉRVEI EURÓPÁBAN**

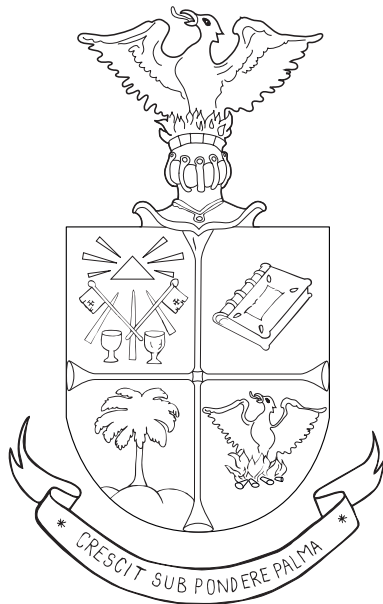


# Jog és Állam

26. szám

Manzinger Krisztián:

## A TERÜLETI FÓKUSZÚ KISEBBSÉGVÉDELEM SZÜKSÉGESSÉGE ÉS FŐBB ISMÉRVEI EURÓPÁBAN



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerző, 2019

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér  
Prof Dr. Miskolczy Bodnár Péter – Prof Dr. Rixer Ádám  
Dr. habil. Szuchy Róbert – Dr. Törő Csaba PhD

Sorozatszerkesztő:  
Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

**ISSN 1787-0607**  
**ISBN 978-615-5961-25-0**

Kiadja:  
a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczy Bodnár Péter

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:  
Patrocinium Kiadó  
[www.patrocinium.hu](http://www.patrocinium.hu)

## TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ .....	7
BEVEZETÉS, MÓDSZERTANI ALAPKÉRDÉSEK .....	9
I. ALAPFOGALMAK ÉS AZ ÉRTELMEZÉSI KERET .....	15
I. 1. A nemzetállam, mint fogalmi keret .....	15
I. 2. Kisebbség .....	18
I. 3. A nemzetállam és a kisebbségi nyelvek .....	20
I. 4. Hagyományos lehetőségek a társadalmi kohézió erősítésére multikulturális társadalmakban .....	23
I. 5. A nemzetállam átértelmeződése .....	27
II. A TERÜLETI FÓKUSZÚ KISEBBSÉGVÉDELEM .....	31
II. 1. Kisebbségvédelem, különös tekintettel a területi jellegű megoldásokra .....	31
II. 2. A nemzetépítés, kisebbség és állam háromszöge a változó körülmények között .....	45
II. 3. Van-e különbség Nyugat- és Közép-Európa kisebbségei között? .....	49
II. 4. A kollektív jogok legitimitásának kérdése .....	52
II. 5. Az európai lakosság átalakulásának jelentősége .....	55
III. A TERÜLETI ALAPÚ HATALOMMEGOSZTÁS .....	61
III. 1. Autonómia, mint kisebbségvédelmi eszköz .....	61
III. 2. Személyi elvű autonómia .....	65
III. 3. Területi elven kialakított önkormányzatiság .....	69
III. 4. A területi alapú hatalommegosztás létesítése .....	74
III. 5. A föderatív államszerkezet mint kisebbségvédelmi keret .....	89
III. 6. A nemzetiségi területek elhatárolásának kérdése .....	93
III. 7. Hatáskörök megosztása az állam és a regionális egység között .....	101
III. 8. Konzociációs intézmények .....	112
III. 8. 1. Nagykoalíció .....	115
III. 8. 2. Vétójog .....	120
III. 8. 3. Arányosság .....	123
III. 9. A nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás elleni érvek .....	127
III. 10. Párbeszéd és felülvizsgálat, valamint kizárt egyoldalú felmondás a nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás vonatkozásában .....	130
III. 11. Garanciák az egyének, a közösségek és az állam védelmére a területi alapú hatalommegosztás alkalmazása során .....	134

<i>III. 12. A területi alapú hatalommegosztás elleni érvek, különös tekintettel az elszakadás kérdésére</i> .....	138
<i>III. 13. A megbékélés, mint a többség és a kisebbség közötti új társadalmi együttműködés alapja</i> .....	147
IV. ÖSSZEGZÉS .....	153
Térképek jegyzéke .....	159
Irodalomjegyzék .....	159

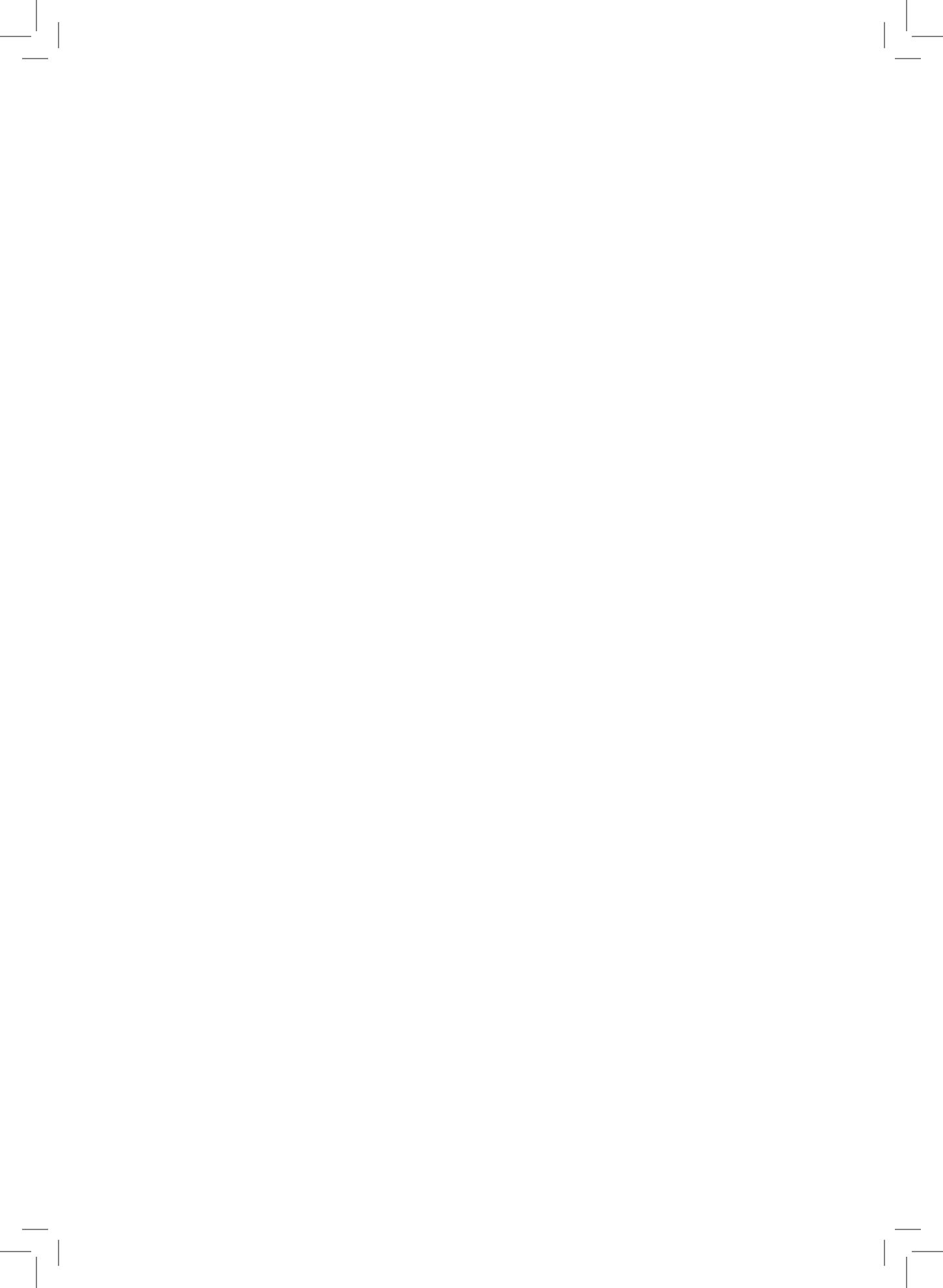
## ELŐSZÓ

Európa hagyományosan a kisebbségvédelem keret- és részszabályai kimunkálásának kontinense. Földrészünkön születtek meg az első vallásbékék, majd évszázadokkal később az első vallási, illetve nyelvi megközelítésű olyan megállapodások, amelyekben a kisebbségi jogok, illetve az állampolgári jogegyenlőség elvei már államok függetlensége vagy területi gyarapodása nemzetközi elismerésének feltételeként fogalmazódtak meg. Az első világháború utáni átfogó kisebbségvédelmi rendszer is elsősorban (Közép-) Európát érintette, illetve ma is itt a legkimunkáltabb a kisebbségvédelem nemzetközi keretrendszere. A kisebbségvédelem európai megközelítése hagyományosan egyénfókuszú: a szabályozás célja a mindenkit megillető társadalmi jogegyenlőség egyéni jogokon keresztül való megteremtése.

Jelen írás a szerző 2018 decemberében megvédett *A területi alapú hatalommegosztás mint a multikulturális európai államok demokratikus stabilitásának lehetséges modellje* című PhD-értekezésének átdolgozott változata. A szerző amellet érvel, hogy az etnikai szempontból esetleg túlságosan kirekesztő nemzetállami működés, bizonyos társadalmi szemléletbeli változások, illetve a változó demográfiai környezet – ideértve például a migráció révén átalakuló európai etnikai összetételt – együttesen olyan kihívásokat jelentenek, amelyek arra sarkallhatják az európai államokat, hogy az egyéni fókusz helyett a területi alapú megközelítésre fordítsanak nagyobb figyelmet a kisebbségvédelem során.

A mostani munkában ennek alátámasztása érdekében szó esik arról, hogy milyen eredmények állnak már ma is rendelkezésre, illetve hogy a területi fókusznak milyen ismérvei szükségesek annak érdekében, hogy az tartós és valamennyi érintett fél számára megnyugtató megoldás kialakítását valamint a működés fenntarthatóságát eredményezze. Természetesen ennek vonatkozásában kiemelt figyelmet esik majd arra is, hogy a területi fókusz alkalmazása milyen módon teheti elkerülhetővé a függetlenségi törekvések erősödését.

Az értekezés megírása és megvédése során kapott hasznos és építő jellegű tanácsokért a szerző ezúton kíván köszönetet mondani témavezetőjének, Törő Csabának, opponenseinek, Szalayné Sándor Erzsébetnek és Gerencsér Balázsnak, továbbá az adminisztratív kérdésekben kapott segítségért Lakos Zsuzsannának.



# BEVEZETÉS, MÓDSZERTANI ALAPKÉRDÉSEK

## Alapprobléma, hipotézis

A modern társadalmakban megvalósuló emberi együttélés fontos kérdése a hatalomban való részvétel lehetőségének egyenlősége. A választásokon alapuló hatalomgyakorlás rendszere főszabályként lehetővé teszi a hatalmat gyakorlók leváltását és egy új többség kialakítását: lényegileg minden demokratikus<sup>1</sup> állam élén egy olyan választások révén felhatalmazást kapott hatalom áll, amely a szavazati jogukat gyakorló választópolgárok többségének támogatásával képes alkotmányban rögzített hatásköreit gyakorolni, és amely szabad választások révén leváltható.

Az általánosságban és főszabályként érvényesülő helyzet sajátos és nehezen feloldható kihívást keletkeztet egyes európai államokban: ott, ahol adott ugyan a választott hatalom demokratikus leválthatósága, de létezik 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 helyzetben kérdésként merül fel: képes a többségi hatalom ezen állampolgárok nemzeti identitásából eredő csoportspecifikus igényeit képviselni – így például nyelvük szabad használatához, anyanyelvű oktatásukhoz, hagyományos lakóterületük feletti gazdasági rendelkezésükhöz való jogukat biztosítani?

A többségi demokrácia szabályainak merev érvényesülése esetén ugyanis – ha nem állnak rendelkezésre megfelelő korrekciós intézmények és/vagy eljárások – a tömbben élő kisebbségi csoport tagjai akár a saját jövőjük meghatározásáról való döntéseknél is folyamatosan leszavazhatóakká válhatnak, saját identitásukat meghatározó közös érdekeik pedig tartósan vagy akár állandóan mellőzhetőek lehetnek, miközben a demokratikus többség elve megvalósul.

Szükséges-e a hatalomgyakorlás során erre a csoportkülönbségre tekintettel lenni? Meghozható-e demokratikusan valamely ország lakosságán belül nemzetiségi ismervek alapján meghatározható terület lakosainak kulturális, nyelvi közösségként történő fennmaradása feltételeiről szóló döntés az érintettek megkérdezése nélkül vagy akár akarataik ellenére?

A szerző 2018-ban megvédett doktori értekezésében azt a hipotézist fogalmazta meg, hogy az olyan európai államok – függetlenül attól, hogy multikulturális vagy nemzetállamként definiálják-e magukat – amelyekben egy meghatározható területen egy őshonos nemzetiség – az állam lakosságán belül elkülönült kulturális identitást képviselő

---

1 Demokratikus abban az értelemben, hogy egyszerre biztosítja a többségi kormányzást (majority rule) és a kisebbségi jogok, valamint a politikai szabadságok gyakorlását lehetővé tevő jogbiztonságot (rule of law). Albert SOMIT – Steven A. PETERSON: *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution*, Palgrave MacMillan, h.n. 2010, 33.

kisebbségi közösség – 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) alkotmányban / alkotmányos rangú jogszabályban rögzített módon, politikai kompromisszum eredményeként*

*(2) területi elven alapuló hatalommegosztást („autonómiát”) létesít, amely*

*(3) a meghatározott területen élő lakosság egésze számára kiemelten fontos társadalmi, gazdasági és kulturális kérdésekben szabályozási és végrehajtási hatásköröket biztosító hatalommegosztást valósít meg; anélkül azonban, hogy az immár többségi hatalom gyakorlására képessé váló helyi többség a többségi nemzethez vagy más kisebbséghez tartozó, az adott területen kisebbséget jelentő népesség tagjainak hasonló jogait csorbítaná, továbbá amelyben*

*(4) folyamatosan adott az autonómia és az állam intézményeinek védelme, valamint*

*(5) létezik az autonómia és az állam között olyan, a napi politikától függetlenített, szakmai alapon működő intézményrendszer teremtette párbeszéd-csatorna, amely biztosítja a kompromisszum felülvizsgálatának lehetőségét, ugyanakkor*

*(6) kizárt a kompromisszum egyoldalú módosításá/felmondása.*

Egy ilyen területi alapú hatalommegosztás alkalmazása révén hosszú távon is kezelhetőek a hagyományos értelemben vett multikulturális – egy nemzeti többséget és attól eltérő nemzeti identitású kisebbség(ek)et egybefoglaló – társadalmakat e jellegük-ből adódóan feszítő problémák. Viszont a méltányos és kompromisszumos rendezés elmaradása – erre irányuló igény esetén – a többségi és a kisebbségi közösségek közötti együttélés megromlását, valamint az állampolgári jogegyenlőség tartós és lényegi sérelmét okozhatja, vagy az ilyen helyzetet konzerválhatja.

## **Lehatárolások**

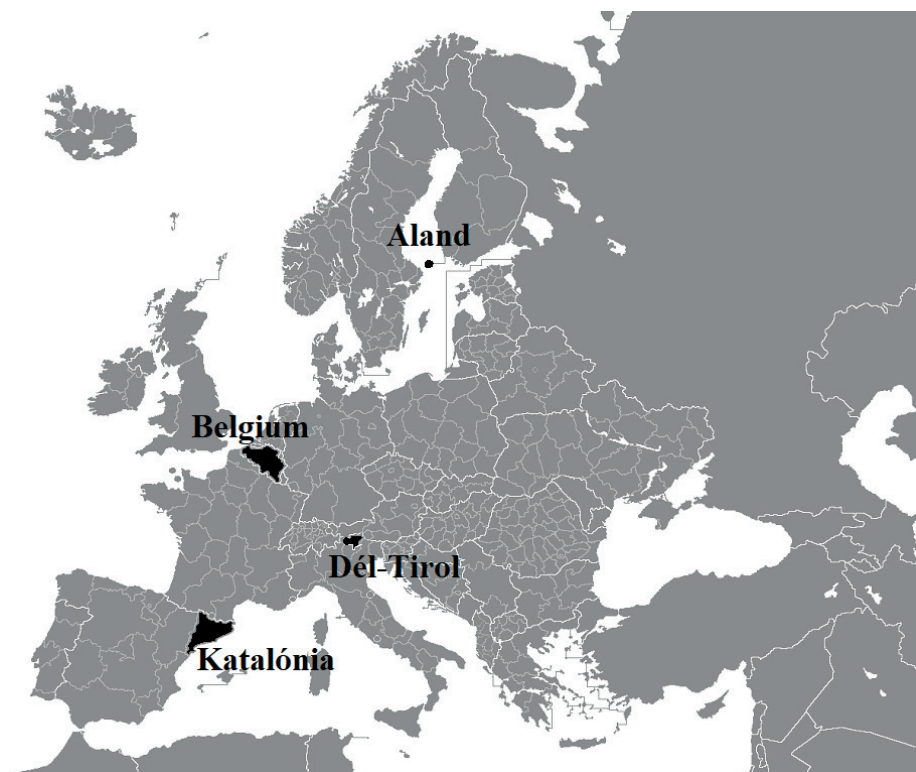
Több európai államban is létrejött az elmúlt évtizedekben nemzetiségi ismervek alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztás, de az intézmény alkalmazása általános gyakorlatnak nem nevezhető, annak ellenére sem, hogy évtizedek óta léteznek és folyamatosan születnek európai szintű szabályozások és ajánlások e téren.

Jelen írás nem tekinti feladatnak az Európai Unió (EU) vagy Európa Tanács (ET) szabályozási kereteinek érintőlegesenél mélyebb elemzését, sem pedig egy lehetséges európai szabályozási rendszerhez kapcsolódó javaslatok megfogalmazását. Ennek elsődleges oka az, hogy az államok feletti, nemzetközi szabályozások, ajánlások ellenére a kisebbségvédelem szabályozása alapvetően az állam belső viszonyainak függvénye. Az európai keretrendszerek megteremtene bizonyos minimumszabályokat, de egyrészt az államok ezeket – sajnos – ki tudják kerülni, másrészt a vizsgálni kívánt területi önkormányzatiság messze a minimumon felüli szabályozást jelent.

A területi fókuszú kisebbségvédelem központi kérdéseinek feltárása során célszerű az összehasonlító – elsősorban európai – alkotmányjogi gyakorlatra és a nemzetközi normaalkotásban, illetve elemzésekben hivatkozott történelmi és kortárs példákra

támaszkodni. A vizsgálat során a cél a hipotézisben foglaltak alkalmazhatósága feltételeinek meghatározása. Ennek érdekében módszeres áttekintésre kerülnek majd egyes európai területi alapú hatalommegosztási gyakorlatok, különösen abból a szempontból, hogy a gyakorlatban megvalósított modellek hogyan járulnak hozzá az adott rendezés sikeréhez vagy kudarcához, illetve, hogy az alkalmazott megoldások átültethetőek-e máshova vagy kifejezetten csak az adott helyzetben működnek.

A releváns nemzetközi jogforrások rövid összefoglaló és rendszerező ismertetését követően a nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás kérdéseinek áttekintése következik majd az alkalmazott politikai és alkotmányos intézményi keretekben. A vizsgálat olyan európai példákat tartalmaz, amelyek a hipotézisben megfogalmazott ismérvek bemutatását minél több oldalról teszik lehetővé. Így olyan helyzetet, amikor a többség kezdeményezte a területi megoldást (Olasz- és Spanyolország), olyan esetet, amikor egy államon belül több megoldási módozat került kombinált alkalmazásra (Finnország és Belgium), illetve olyan példát is, amikor az adott közösség anyaállama vagy a nemzetközi közösség részvétele (Olasz- és Finnország<sup>2</sup>) játszott meghatározó szerepet a modell kialakításában.



1. sz. ábra. A jelen kutatásban elsősorban vizsgált területi alapú hatalommegosztást megvalósító példák (Saját szerkesztés)

2 A finnországi svéd lakosság nem kisebbség, hanem egyenjogú államalkotó közösség.

Kiindulópontként fontos a stabilitást befolyásoló tényezőket meghatározni, az egyes példákon keresztül azonosítható modellek létrejöttét és működését pedig ebből a szempontból megvizsgálni. A lehetséges további vizsgálati szempontok tudatos leválasztása mellett az elemzés fókuszába a megegyezés kérdései, feltételei, illetve fenntarthatósága kerültek. Ezen megközelítéssel összhangban nem cél a hatáskörök, az egyeztetés mechanizmusának, a jogvédelem vagy a finanszírozás aprólékos kérdéseinek vizsgálata. Az adott szempontok elemzés tárgykerébe való bevonása arra koncentrál, hogy a lényeges kérdések olyan módon kerültek-e szabályozásra, hogy alkalmassá váltak a társadalmi együttélés feltételeinek tartós biztosítására.

Az egyik legtöbbet használt fogalom az autonómia, amely – a föderáció mellett – a nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás / területi fókuszú kisebbségvédelem megvalósulási formájaként értelmezendő. Mivel az *autonómia* kérdését bőséges és jó minőségű magyar nyelvű szakirodalom taglalja, az intézmény története és jellege viszonylag szűkre szabottan kerül majd bemutatásra. A mű nem elemzi a népek önrendelkezési jogának kérdéseit sem, nemcsak annak szintén bőséges feldolgozottsága miatt, hanem azért sem, mert a nemzetiségi ismérvek alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztás létrejötte nem valamely nemzetközi jogelv alkalmazásától vagy érvényesítésétől függ, hanem kedvező nemzetközi politikai feltételektől, valamint a többség-kisebbség államon belüli erőviszonyaitól. A szerző célja mindezek fényében a meglévő magyar nyelvű szakirodalom kiegészítése a nemzetiségi ismérvek alapján alkalmazott területi alapú hatalommegosztás modelljeinek vizsgálata és az alapján néhány tanulság levonása révén.

A kutatás fókuszában *Európa*, illetve az európai gyakorlat és példák vizsgálata áll. Ugyanakkor egyes esetekben ismertetésre kerül néhány Európán kívüli példa is annak szemléltetése érdekében, hogy adott kisebbségi kérdések nemcsak Európán belül, hanem azon kívül is hasonlóan merülhetnek fel. Mindazonáltal az európai fókusz oka – az elemzés tartalmának bizonyos keretek közé szorítása mellett – a kontinens demokratikus államainak politikai közösségén belüli, magyar szempontból kiemelten fontos példák elemzése.

A kutatás nemzetiségi ismérvek alapján meghatározott, területileg koncentráltan élő kisebbségi közösségekre irányul, 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 töreksenek. Sok esetben regionális öntudattal, egyes esetekben az államiság valamely formájának hagyományával és történeti előzményeivel is bírnak, ami erősítő tényező lehet területi jellegű önkormányzati törekvések megfogalmazásánál. Katalónia, Baszkföld vagy Skócia például évszázadokon keresztül rendelkeztek államisággal a középkorban, ami nemcsak alapot biztosított az elmúlt évtizedekben elért autonómia megteremtéséhez, de segítette törekvéseik történelmi távlatokba helyezését is.

A területi *status quo* megőrzésének szempontja központi fontosságú a vizsgálat során, hiszen a cél annak felderítése, hogy az adott etnikai viszonyok között milyen

politikai megállapodás és intézményes rendezés szükséges ahhoz, hogy az államegység fenntartásával a közösségi érdekvédelem és a közösségkénti állampolgári bevonás sikeresen működjön. Ennek keretében az egyes kérdések vonatkozásában az intézményi struktúrák mellett azokat az érveket és ellenérveket is bemutatásra kerülnek, amelyek az európai példák kapcsán megjelentek.

Fontos kérdés az is, hogy létezik-e intézményes keret (fórum és eljárás) a felek közötti érdekegyeztetésre és a megállapodás esetleges újratárgyalására, és ha igen, akkor az megfelelően működik-e. Ugyanígy szükséges vizsgálni azt is, hogy egy ilyen keretrendszer hiányának milyen következményei vannak az adott modell fenntarthatósága szempontjából.

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

## **Források**

A szerző egyrészt az elsődleges forrásokra – a kisebbségvédelem területén elfogadott nemzetközi dokumentumokra, a különleges jogállást létrehozó, illetve a részletszabályokat tartalmazó állami alkotmányokra, alsóbb szintű jogszabályokra és más dokumentumokra – valamint másodlagos forrásokra támaszkodott. Amíg az elsődleges források a szabályozási keret tartalmát teszik megvilágíthatóvá, addig a szakirodalom a nemzetiségi ismérvek alapján létrehozott területi alapú hatalommegosztás / a területi fókuszú kisebbségvédelem értelmezési kereteit.

A vizsgált területek vonatkozásában lehetőség szerint az érintett helyi nyelveken íródott források ismertetése kiemelt célja volt a szerzőnek. Ezek ugyanis többnyire „befelé”, az adott közösségnek szólnak, így olyan nézőpontokat képesek megvilágítani, amelyeket az angol vagy magyar nyelvű szakirodalom nem. Ennek érdekében a szerző a magyar és angol nyelvű források mellett francia, katalán, német, román és spanyol nyelvűeket is használt.

A jelen munka alapjául szolgáló doktori értekezés megírása során a szerző jelentős mértékben támaszkodott a magyar diplomácia szolgálatában töltött tíz év alatt szerzett gyakorlati tapasztalataira. Ezen évek során munkakapcsolatba került a dolgozatban vizsgált területek és államok képviselőivel, ami lehetővé tette számára egy személyes szintézis kialakítását és összességében a hipotézis megfogalmazását. A szerző azt reméli, hogy a kötet következtetései a magyar diplomácia számára is hasznosíthatóak lesznek, mind a működő területi alapú hatalommegosztási modellek megértése, mind a külhoni magyar közösségek törekvéseinek támogatása tekintetében.



## I. ALAPFOGALMAK ÉS AZ ÉRTELMEZÉSI KERET

A tervezett vizsgálat előtt szükséges azoknak a fogalmaknak, illetve körülményeknek a beazonosítása és meghatározása, amelyekre a későbbiekben támaszkodunk. Ennek érdekében elsősorban a nemzetállam és a kisebbség meghatározásai szorulnak tisztázásra és lehatárolásra, valamint ezek egymáshoz való viszonyának történelmi dinamikája elemzendő.

### I. 1. A nemzetállam, mint fogalmi keret

A szakirodalmat megosztja a kérdés, hogy a nemzet kialakulása a modernizáció velejárója-e, arra adott közösségkereső reakció, vagy korábban is létezett, a mai értelemben vett felfogásánál csökevényesebb formában?<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 1789-et követően viszont széles körben elfogadottá vált, hogy az „*idegen uralom illegitim*”.<sup>5</sup> E nézet térhódításának, illetve a nemzet és az állam összekapcsolásának erős lökést adott az Európa térképéről Lengyelországot több mint egy évszázadra letörlő 1795-ös harmadik felosztás, amelyet sokan az államhatárok etnikai határoknak meg nem feleltethetősége miatt helytelenítették.<sup>6</sup>

---

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 eszmeiségét, 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.): *Eszmények 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 abszolútizmus 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.

Bár Szent István intelmeiből úgy tudjuk, hogy az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és 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.<sup>7</sup> A nemzetállamokat megelőző időkben az államok, birodalmak nem kívánták meg a nyelvi egyszínűséget, sok esetben nem is háborgatták az alávetett népek nyelvét és kultúráját, amíg eleget tettek adófizetési kötelezettségeiknek.<sup>8</sup>

A XVIII. századtól egyre elterjedtebb *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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Mindennek hivatkozási alapjává pedig egy feltételezett nemzeti egység és annak közös érdeke vált,<sup>11</sup> annak ellenére, hogy ez az egység inkább volt cél, mint realitás.

A XIX. 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.<sup>12</sup> 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 országgra kiterjedő korlátlan felségjogát ismeri el vagy a nemzetiségek

---

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

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 képviselői kormány. XVI. Fejezet: A nemzetiségről, a képviselői kormányhozi viszonyában, *Regio*, 2005/4, 3–9.

elkülönülésének jogát, amelyek kizárják egymást.<sup>13</sup> Hiába nevezhető a XIX. század a klasszikus liberalizmus korszakának, ez a felfogás – idealista és kevésbé praktikus jellege miatt – a XX. század elejéig csak a legritkább esetben vezetett a többnemzetiségű államok vagy birodalmak szétválásához; a különböző nyelvű népek együttélésének kérdését a legtöbb esetben asszimiláció révén próbálták megoldani.

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 pedig 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.<sup>14</sup> Ez különösen igaz azokra az esetekre, amikor az állam területileg koncentrált, saját intézményrendszerrel hagyományosan rendelkező csoportra kívánja rákényszeríteni az államnyelvet.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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 biztosítója a személyi főhatalom volt, a nemzeti összetartozás érzése nélkül. Meglátása szerint ez az oka annak, hogy a nemzetállam ellenállóképesebb külső behatásokkal szemben.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> Ez azt eredményezte, hogy a nemzetállam eszméjének *megjelenése és léte* alapvetően befolyásolta a területén együtt élő nyelvek, kultúrák és identitások jelenét és jövőjét.

---

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

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\\_allamegység\\_es\\_nemzetiségi\\_kérdés.pdf](http://mtdaportal.extra.hu/books/pardanyi_miklos_allamegység_es_nemzetiségi_kérdés.pdf)

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

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. Ezeket a módszereket kívánjuk majd vizsgálni a továbbiakban.

## I. 2. Kisebbség

Mindeddig nem jött létre a *kisebbség* nemzetközileg elfogadott meghatározása, bár rengeteg nemzetközi egyezmény vagy államközi szerződés szabályozza a kisebbségek jogait. A definíció megalkotásának nehézségére az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is rámutatott egy 2004-es döntésében.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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 elfogadott fogalom megalkotására. Francesco Capotorti 1979-es jelentésében – annak kijelentése mellett, hogy ilyen 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.<sup>21</sup> A kisebbségi jogokat szabályozó államok, így például Magyarország is, belső jogrendszerükben határozzák meg azt, hogy mely nemzetiségeket ismernek el kisebbségi jogok alanyainak.

A Capotorti által kidolgozott és a szakirodalom jelentős része által elismert kisebbség-fogalom jól fedi az itt vizsgált csoportokat is:

- az adott csoport az állam többi lakosságához képest számbeli kisebbségben van,<sup>22</sup>
- nincs domináns pozícióban,

19 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 pereltek be Lengyelországot.

20 Francesco CAPORTI: *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.

21 Capotorti: *The Study*, 95.

22 Az Európa Tanács később bemutatandó 1201. számú ajánlásának kritériumrendszere a Capotorti-féle meghatározásnál szigorúbb, ugyanis a lakóhely kritériumát is a jogvédelemre való jogosultság feltételének nevezi. Úgy véljük azonban, hogy a jelenleg vizsgált kérdés, a területi fókuszú kisebbségvédelem csak akkor értelmezhető, ha a védendő csoport tagjai ténylegesen az állam területén élnek.

- az államhoz állampolgári kötelék 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 egy-két generáció óta bíró közösségek kérdése. (A kérdés más jellegű következményeiről ld. a II. 5. sz. fejezetet.) Mivel Capotorti meghatározása 1979-ből való, azóta pedig 40 év telt el, így az ebben a tekintetben kiegészítésre szorulhat. Az említett csoportokat és a hozzájuk tartozó személyeket nem tekintjük a vizsgálat 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.<sup>23</sup> Egyes vélemények szerint ugyanis, 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 nem többségi nyelvhez és kultúrához kötődő állampolgárai voltak.<sup>24</sup>

Ezt a jellegű különbségtételt az Európa Tanács (ET) 1201. sz. ajánlása is megtette 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 észt törvény is.

Az elismert nemzetiségek száma változhat, így Magyarországon is időről időre felmerül újabb kisebbségek elismerésének igénye: az Országgyűlés például 2005-ben a hunok, 2006-ban és 2011-ben pedig a bunyevácok nemzetiségkénti elismerésre vonatkozó kérelmét utasította el.<sup>25</sup> 2018-ban a székelyek és az oroszok nemzetiség-

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 hispánok jelentős része bevándorlók leszármazottja, míg egy másik rész felmenői a föderációhoz került délnyugati területek lakosai voltak az átcsatoláskor, 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 i.m. 105–106.

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,

ként elismerését sem támogatta az Országgyűlés.<sup>26</sup> Csehországban viszont a 2013-ban hivatalosan is elismerték a vietnámi és a fehérorosz (belorusz) kisebbség létét azáltal, hogy a kormány tanácsadó testületeként működő Nemzetiségi Tanácsba vietnámi és fehérorosz tagokat neveztek ki.<sup>27</sup>

Jelen téma szempontjából a bevándorlókat és leszármazottaikat legalább két okból is szükséges kizárni a vizsgálatból. Egyrészt 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.<sup>28</sup> Másrészt pedig az érintett közösségek – eltérően egyes őshonos kisebbségektől – nem képeznek helyi többséget egyetlen állam egyetlen nagyobb kiterjedésű, összefüggő részén sem.

### I. 3. A nemzetállam és a kisebbségi nyelvek

A dolgozat vonatkozásában multikulturális társadalomnak tekintjük 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. 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 elismer, sőt előír az állami intézményekben, valamint eljárásokban – akkor ez egyértelmű előnyére van

---

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: *Nikolić: „Nem vagytok ti sem szerbek, sem horvátok, hanem autentikus szláv nemzetiség”* (2013. november 25.) <http://www.vajma.info/cikk/vajdasag/16348/Nikolic-8222Nem-vagytok-ti-sem-szerbek-sem-horvatok--hanem-autentikus-szlav-nemzetiseg8221.html>

26 A székelyekkel és az oroszokkal kapcsolatos igazságügyi bizottsági előterjesztések elérhetőek: <https://www.parlament.hu/irom41/02158/02158.pdf>, <https://www.parlament.hu/irom41/02159/02159.pdf>

27 Usnesení č.530 (2013. 07. 03.) Návrh na změnu statutu Rady vlády pro národnostní menšiny a jmenování členů této Rady, [https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2013&07-03](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2013&07-03)

28 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 – habár egy országon, az akkori Habsburg Birodalomhoz tartozó Magyarországon belül – ám az érintett államok ma nem migráns, hanem őshonos kisebbségként tekintenek rájuk.

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.<sup>29</sup> Probléma, ha a nemzetállam mindezt tudatosan kihasználja 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 nemzeti érdek nevében minden más érdekartikulációt meg lehet szüntetni.<sup>30</sup>

Az elnyomás egyik fajtájaként értelmezhető a „kulturális imperializmus”, amelyben a domináns társadalmi csoport megkísérli az államban élő más csoportokat saját történelem-értelmezése és értékei elfogadására kényszeríteni, illetve sztereotípiákat, negatív konnotációkat kapcsol az alacsonyabb rendűnek vagy legalább is alávetettnek tekintett csoportokhoz és identitáselemeikhez; amelyeket ráadásul „civilizálásuk” érdekében a domináns csoport érvelése szerint fel kell számolni.<sup>31</sup> Az elnyomással kapcsolatosan megemlíthető annak társadalmi tudatformáló szerepe, mert az az elnyomott csoport nemzeti tudatának kialakulását vagy jelentős átformálódását okozhatja.<sup>32</sup> Ez a kirekesztés – az állam legitimitásának és az etnikai elemnek az összekapcsolása során – értelemszerűen lojalitási problémát is okozhat olyan csoportoknál, amelynek tagjai nem az államot domináló közösséghez tartoznak.<sup>33</sup>

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. 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 a nyelvek használatát a közélet vagy akár a magánélet bizonyos területein, meghatározott földrajzi területeken vagy tevékenységek során.<sup>34</sup> 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

---

29 May: *Misconceiving*, 127.

30 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.

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

32 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.

33 Connor: *Ethnonationalism*, 40.

34 David L. LATTIN – 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.

csak egy vagy bizonyos nyelvet ismer el hivatalos használatra, és a többi nyelvet másodlagos, kiegészítő státuszba szorítva alárendeltebb pozícióba helyezi.<sup>35</sup> Ha az együtt élő nyelvek közül az egyik a modernitást, a másik pedig a lemaradást jeleníti meg, akkor az utóbbi nyelvnek hosszú távon kevés az esélye a fennmaradásra.<sup>36</sup> A kisebbségi nyelvekkel szembeni állami fellépés végül a nyelv eltűnését is eredményezheti: annak kihalását vagy a nyelvi öngyilkosságot.<sup>37</sup> A nyelv eltűnése nagy valószínűséggel a kultúrát és az identitást is eltűnteti, de legalábbis radikálisan átalakítja. A kisebbségi nyelvek viszont képesek ellenállni a beolvadásnak, sőt megerősödni is, ha használatosak a hivatalos életben vagy elkülönített területtel rendelkeznek.<sup>38</sup>

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 – tehát állampolgárok közötti megkülönböztetést – jelentenek az egyenlő állampolgári jogokhoz képest, illetve nem illenek bele az általános egyenlőségre épített társadalom képébe, mégis szükségesek a közösség felszámolódástól való megóvása érdekében.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

---

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

36 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 alávettetséggel, a szegénységgel, a hiányos műveltséggel és a falvak társadalmával összekapcsolt.

37 A fogalmat Norman Denison vezette be annak a helyzetnek a leírására, amikor egy nyelvileg asszimilálódó 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.

38 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 bretont, provánszit és az elzászit is. Laponce: *Languages*, 88–91.

39 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.

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

Kusý szerint az a nemzetállam, amely nem kínál és nem biztosít – általa autonómiának nevezett – keretet a saját nyelvi, kulturális és egyéb identitáselemek megélésére, elveszíti demokratikus jellegét és az uralkodó nemzet kulturálisan és nyelvileg „totalitárius” államává válik.<sup>41</sup> Salat azt emelte ki, hogy amennyiben valamely nép a hatalom egyedüli birtokosaként tekint magára, akkor a vele közös államba kényszerített népcsoportok nagy valószínűséggel úgy fogják érezni, hogy el kell szakadniuk az államtól.<sup>42</sup>

Máiz szerint az államnak nemcsak a lehetőséget kell biztosítania a különböző kultúrákhoz való hozzáféréshez, hanem megfelelő források biztosításával elő is kell azt segítenie.<sup>43</sup> Kymlicka és Patten a nyelv funkcionalitásának biztosítását hangsúlyozták a hivatalok belső nyelvhasználata, a hivatalok és az ügyfelek érintkezési nyelve, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás nyelve, az oktatás, a magánéleti nyelvhasználat, a bevándorlás és honosítás, illetve általában a hivatalos nyelvek kijelölése tekintetében.<sup>44</sup>

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 érinti.<sup>45</sup> A nyelvpolitika azért fontos, mert világosan mutatja, hogy az állam hajlandó-e partnereként 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.<sup>46</sup>

#### **I. 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.

---

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

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

43 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.

44 Kymlicka – Patten: *Language Rights*, 16–25.

45 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.

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

Vannak más megoldások is, Indonézia például az 1945-ös függetlenség után a társadalmi integráció előmozdítása érdekében nem a lakosság mintegy felének anyanyelvét, a jávait, vagy a volt gyarmatosítók nyelvét, a hollandot tette meg hivatalos nyelvné, hanem a térségben évszázadok óta összekötő nyelvként használt, de mindössze a lakosság 5%-a által anyanyelvként beszélt maláj modernizált változatát, a *bahasa Indonesia*-t.<sup>47</sup>

Sok esetben azonban az államnak nincs lehetősége hasonló nyelvi intézkedésekre, vagy nem akar ilyen megoldáshoz folyamodni. Ekkor dönthet úgy, hogy a nemzetiségi különállást fel kívánja számolni, a nemzetiségeket megpróbálja beolvasztani. Ez a klasszikus nemzetállami hozzáállás, ahogy említettük, a kiterjedt, összefüggő területen élő, fejlett nemzeti tudattal rendelkező csoportok esetében kevés sikerrel kecsegtet, ami azonban nem feltétlenül akadályozza az államot e törekvés folytatásában. Ez súlyos társadalmi feszültségeket keletkeztet, amely összeütközésekhez vagy akár az államterület csorbulásához is vezethet. A dualizmuskori 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 alkalmasnak bizonyult az identitás megtartására, megerősítésére és végső soron a Magyarországtól elszakadásra való felkészülésre.<sup>48</sup>

Ha az állam nem az asszimiláció útját kívánja járni, hanem a különböző identitásokat elismerve próbálja meg az államegységet fenntartani, akkor hagyományosan több eszközöz fordulhat. A *monarchia* egyik fontos szerepe például a multikulturális társadalmakban a nemzetiségi okokra visszavezethető centrifugális erők ellensúlyozása.<sup>49</sup> Az Osztrák-Magyar Monarchia esete 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.<sup>50</sup> Ugyanez volt a helyzet a két világháború közötti Romániában, ahol a (román) uralkodók meg sem próbáltak hozzájárulni a társadalmi integráció erősödéséhez.

---

47 Ennek oka részben az volt, hogy a jávai nyelv nem tudta volna egységesíteni az ország lakosságát az új identitás alatt, a holland 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.

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

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

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

Kiváló példa viszont az intézmény pozitív szerepére Belgium, amelynek uralkodói – egy komoly kivétellel – a 20. században képesek voltak az ország mély kulturális és társadalmi megosztottságának áthidalására.<sup>51</sup> Belgiumban a monarchia garanciális jellegűvé vált, amikor 1950-ben népszavazást tartottak III. Lipót visszatérése ügyében,<sup>52</sup> egyértelmű lett, hogy a köztársasági államforma nem járható, mert vélhetően nem lehet olyan személyt találni, akiben a két közösség meg tudna egyezni államfőként, a közvetlen választás pedig nagy valószínűséggel nem *belga*, hanem – az etnikai többség és a belgiumi társadalom etnikai megosztottsága miatt – *flamand* vezetőt juttatna az ország élére, ami nagyon komolyan veszélybe sodorhatná az államegységet.

A kulturálisan-nyelvileg megosztott társadalmakban logikusnak tűnhet egy *közös identitás* kialakításának szorgalmazása. Ez lehet etnikailag semleges kategória, például a vegyesen élő angol és francia nyelvűek egy része nyelvi identifikáció helyett inkább kanadaiaként tekint magára,<sup>53</sup> de említhető példaként Svájc vagy Luxemburg is. Egy ilyen megoldás viszont az etnikai tudatok elsődlegessége és erőssége miatt sokszor nem kivitelezhető; nem sikerült megteremteni Belgiumban vagy Spanyolországban sem.

A sikertelenség oka lehet esetenként a semlegesnek szánt kategória etnicizálása, ez okozta a kezdeti sikerek után a *jugoszláv* kategória kudarcát is.<sup>54</sup> 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 megerősödő kisebbségi nacionalizmusok miatt nem járhatott eredménnyel.<sup>55</sup> Hasonló okból nem vezethetett sikerre a *román szocialista nemzet* kialakításának szándéka sem a Ceaușescu-érában.<sup>56</sup> A közös identitás erőltetése ráadásul

---

51 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.

52 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 Vallóniában viszont csak 40% körüli. A vallon kerületek közül mindössze 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 trónról a fia javára.

53 Laponce: *Languages*, 154.

54 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.

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

56 A román szocialista nemzet fogalmának tartalmi elemeit a RKP Központi Bizottságának (KB)

eredményezheti a feszültségek növekedését, ha azt a társadalom egy része nem érzi magáénak.<sup>57</sup>

A közös identitás kialakítása valódi opcióként nem jelenik az önmagukat nemzetállamként meghatározó a multikulturális államokban. 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 országban. Az ilyen társadalmakban nem lehet előrelépést elérni az etnikailag semleges állampolgárság és az egyenlő esélyek megteremtése terén addig, amíg a többség nem hajlandó a kisebbség kirekesztését okozó tényezőket felszámolni.<sup>58</sup> Ilyen esetekben a közös identitás erőltetése kifejezetten kontraproduktív, különösen, ha az elnyomott identitású közösség területileg koncentráltan él az államterület valamely részén.

A nemzetállam – következő alfejezetben 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 alkotmányukban és egyéb belső jogszabályaikban elismerik a nemzetiségek önkormányzathoz való jogát (Spanyolország); illetve olyanok, amelyekben a társadalmat megosztó etnikai vonalak hangsúlyossá válásának elkerülése érdekében a korábbi unitárius államiséget felszámoló területi átalakítás reflektál a létező etnikai területekre: Belgium és Bosznia-Hercegovina.

Az említett államokban a nemzet fogalmának alaptörvényi rendezése is többféle megoldást mutat: Boszniában a bosnyákok, szerbek és horvátok, illetve a Bosznia-hercegovinai Föderáció és a Szerb Köztársaság<sup>59</sup> 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,<sup>60</sup> és ami feszültségek forrásává vált.

---

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. VERES Valér: *Nemzeti identitás Erdélyben – Szociológiai olvasatban*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 29.

57 Lijphart: *Democracy*, 24.

58 Nadim M. ROUHANA: Reconciling History and Equal Citizenship in Israel: 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. Bemutatta azt a 2000 környékén lezajlott egyeztetést, amelyet egy izraeli NGO szervezett egy alkotmánytervezet elkészítése érdekében. Ennek során bár törekedtek az arab lakosság megszólítására, fel sem merült a cionizmus, mint állameszme elvetése, márpedig ez az, ami további lényegi kérdések mellett alapvetően akadályozza az arabok egyenrangú társadalmi beilleszkedését. I.m. 87–92.

59 Ami nem azonos a szomszédos Szerbiával.

60 Requejo: *Federalismo*, 142–143.

## I. 5. A nemzetállam átértelmeződése

A II. világháborút követő évtizedekben bekövetkezett demokratikus átalakulás és konszolidáció 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, valamint kötelezettségeinek terjedelme nem állandó, hanem a folyamatos belső társadalmi-politikai küzdelmek és az átalakuló külső körülmények eredményeképpen változik. Amíg a 16. 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 visszarendeződés indult: az atomháború fenyegetésétől polgárait megvédeni nem képes állam a globalizáció időszakában számos szabályozási területről szorult ki.<sup>61</sup>

A folyamat az egyre szorosabbá váló nemzetközi gazdasági és politikai együttműködés következményeként bontakozott ki, amely 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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 nemzetközi politikai kapcsolatok intenzitásának növekedése különböző kormányközi – vagy egyes esetekben akár szupranacionális – együttműködési formák létrejöttét eredményezték, amelyek a szuverenitás önkéntes korlátozását és együttes gyakorlását vonták maguk után. Bizonyos állami feladatok államközi – vagy esetenként szupranacionális – szintre kerülése sok esetben a regionális gazdaság szereplői számára az állami centralizáció elutasítása, valamint a területi kötődés révén a regionális poli-

---

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

62 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.

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

tikai döntéshozatal és kivitelezés iránti igény megerősödését is eredményezte.<sup>64</sup> Ennek indoka az volt, hogy a helyi szinten meghozott döntések hatékonyabban válaszolnak a kihívásokra és területileg kiegyensúlyozottabb fejlődést tesznek lehetővé.<sup>65</sup>

A nyugat-európai regionális mozgalmak 1945 utáni megerősödésének így három fő oka volt: az államhatárok jelentőségének részben a fenti okok részben az európai integráció 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 igénye. A regionális közösségek öntudatának erősödése az egyének szerepének felértékelődésével párhuzamosan zajlott, az állam az egyének vonatkozásában sem a korábbi mindenható szerepkörben állt, sokkal inkább egy olyan keretté vált, amelynek polgárai jólétét kell szolgálnia.

Az 1960-70-es évek polgárjogi mozgalmak következtében a nyugati országokban az államhoz kötődő diszkriminatív politikák gyakorlata nagyjából megszűnt, de az azzal korábban érintett csoportok gazdasági hátrányai, politikai alulreprezentáltsága, társadalmi kirekesztettsége vagy kulturális elmaradottsága megmaradt.<sup>66</sup> A nemzetközi együttműködés erősödése 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.<sup>67</sup> A tapinthatóvá váló regionális feszültségeknek kulturális – nyelvi, vallási, faji – okai is voltak, sőt volt, aki a megnövekedett migrációt is az okok közé sorolta.<sup>68</sup> Nem meglepő ezért, hogy feszültségkeltő hatású körülménynek bizonyult, ha a kulturális szempontból egymástól eltérő csoportok és régiók közötti vélt vagy valódi gazdasági egyenlőtlenséget a központi kormány tartósan képtelen lett kezelni.<sup>69</sup>

A regionális és a személyi öntudat nagyobb mértékű politikai elismerése az állam korábbi domináns szabályozó pozíciójának megkérdőjeleződésével együtt újfajta önmeghatározást tett szükségessé a demokratikus államok számára. Kymlicka ezzel kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy amennyiben az állam mindenkit magában foglaló

---

64 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.

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

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

67 Lijphart: *Political*, 58–59.

68 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.

69 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.

közösségeként kíván működni, akkor a kormányzáshoz kapcsolódó konszenzusos alapelveken túl szükségessé válik a társadalmi összetartozás érzésének erősítése is.<sup>70</sup> Korábban már láttuk ennek egyes eszközeit, azonban a megváltozott körülmények között „új” megoldások is megjelentek, amelyek – tekintetbe véve a nemzetállamiságot megelőzően nagyobb mértékű helyi önkormányzatiságra épülő államokat – nem tekinthetők előzmény nélkülinek.

A szuverenitás gyakorlását meghatározó körülmények átalakulását így az elmúlt évtizedekben sok állam nemcsak „felülről” és kívülről, nemzetközi szervezetek és más együttműködések révén, hanem „alulról” és belülről is elfogadta. A hatáskörök decentralizálásának célja az állampolgárokhoz közelebbi ügyintézés és döntéshozatal, a tradíciók, helyi sajátosságok nagyobb mértékű figyelembe vétele volt (szubszidiaritás), amit a demokratikus kontroll, az állampolgárok igényeinek figyelembe vétele is indokolt.<sup>71</sup> A hatáskörök delegálásának megnevezése létező vita a szakirodalomban, van aki a *területi újratervezésnek* (territorial rescaling)<sup>72</sup> nevezi, amely a működtetési és szabályozási kérdéseket szupra- vagy szubnacionális szintekre továbbítja; van, aki *új regionalizmusnak*,<sup>73</sup> arra mutatva rá, hogy elsősorban az Európai Unión 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).

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.<sup>74</sup> A komplex társadalmi közösségek számára azonban mindkét kérdéskör fontos. Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert a hagyományos, többségi mechanizmusokra épülő demokratikus rendszerek az ilyen diskurzusokban könnyen megteremthetik valamely csoport tartós kizárásának esélyét. A hatalommegosztás, mint korrekciós mechanizmus, ennek megakadályozását célozza.

---

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

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

72 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 – Michal Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 120.

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

74 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., 255-256.

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 akár egy nemzet megteremtésére tett első lépésnek.<sup>75</sup> Egy másik következménye a regionális öntudat növekedésének a nemzeti integráció bevett társadalomtudományi magyarázatainak megkérdőjeleződése lett.<sup>76</sup> Ez néhány 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.<sup>77</sup>

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.<sup>78</sup> Ez különösen azon államok esetében adhatott okot aggodalomra, amelyekben több etnikum él összezárva úgy, hogy településterületük jelentős részben elhatárolható. A kisebbségi kultúra, nyelv és identitás, illetve a területi meghatározottság ezen a ponton kapcsolódnak össze az általunk vizsgált értelemben.

---

75 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.

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

77 Iñigo BULLAIN: Role and Prospects of the Spanish Self-Governing Communities in European Matters and Institutions, in: Eduardo J. Ruiz Vieitez – 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.)

78 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.

## II. A TERÜLETI FÓKUSZÚ KISEBBSÉGVÉDELEM

Az alapfogalmak tisztázását követően, a területi alapú hatalommegosztás részletkérdései előtt szükséges a nemzetközi szabályozási rendszer fejlődését és annak az államokra gyakorolt hatásának változásait áttekinteni. Ennek során kell vizsgálni a kollektív jogok legitimitásával kapcsolatos kérdéseket, valamint az azok elismerése tekintetében Nyugat- és Közép-Európa között meglévő különbségeket. Ugyanígy fontos szót ejteni arról a demográfiai változásról, amelyet az elmúlt évtizedekben megerősödött migráció eredményezett Európában, és amelynek hatása lehet az őshonos kisebbségekre.

### II. 1. Kisebbségvédelem, különös tekintettel a területi jellegű megoldásokra<sup>79</sup>

Bár a nemzetközi jogban az autonómiához / önkormányzathoz való jog nem garantált, sőt annak tartalma még csak nem is szabályozott,<sup>80</sup> 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. Érdemes megemlíteni, hogy az erdélyi országgyűlés 1557-ben az evangélikusoknak, 1564-ban a reformátusoknak és 1571-ben az unitáriusoknak is biztosította a vallásszabadságot.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

A másik vonala a vallási kisebbségek védelmének a kapitulációs szerződések rendszerében eredezik, amelyeket a XVI. századtól kötöttek keresztény uralkodók a török

79 A dolgozat keretei nem teszik lehetővé az itt vázoltnál nagyobb terjedelmű történeti áttekintést. A kérdés aktuális szabályozásának és fejlődésének jó áttekintését adja magyar nyelven: TÓTH Norbert: A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében, *Századvég* 2016/4, 47–84.

80 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=0ahUKEwi68sPi5rDRAhWfXoKHXb8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Ftampop425%2F2011\\_0001\\_520\\_bevez\\_a\\_nemz\\_polit\\_viszony%2F2011\\_0001\\_520\\_bevez\\_a\\_nemz\\_polit\\_viszony.pdf&usg=AFQjCNEtGYnjdKlKmfMqt3hJu3v-pzTJPw](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi68sPi5rDRAhWfXoKHXb8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Ftampop425%2F2011_0001_520_bevez_a_nemz_polit_viszony%2F2011_0001_520_bevez_a_nemz_polit_viszony.pdf&usg=AFQjCNEtGYnjdKlKmfMqt3hJu3v-pzTJPw)

81 Az 1568-as tordai országgyűlés a világon elsőként foglalta törvénybe a lelkiismereti és vallásszabadságot.

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

szultánnal abból a célból, hogy az Oszmán Birodalom területén működő és átutazó keresztény kereskedőket – saját polgáraikat – kivegyék a török (iszlám) joghatóság alól. Az ilyen jellegű szerződések kisebbségvédelmi jelleget az 1699-es karlócai béke megkötését követően kaptak: akkor a Habsburg uralkodó és a lengyel király is jogot nyert arra, hogy a szultánnal védőhatalomként eljárhasson az Oszmán Birodalom római katolikus vallású alattvalói érdekében. Hasonló jogot nyert 1740-ben a francia király, majd 1774-ben az orosz cár; az utóbbi a Török Birodalom ortodox alattvalóinak vonatkozásában.<sup>83</sup>

Az első kifejezetten nemzeti kisebbséget védő rendelkezés a napóleoni háborúkat lezáró bécsi békében jelent meg, amely kötelezte a Lengyelországot felosztó három hatalmat a hozzájuk került területek lengyel lakosságának védelmére. 1830-ban a függetlenné vált Görögországot, 1856-ban a dunai fejedelemségeket<sup>84</sup> kötelezték minden lakosuk vallásra való tekintet nélküli egyenlő elbánásban részesítésére; ezekben az országokban a vallási kisebbségek többnyire egyben nemzeti kisebbségek is voltak. Az újonnan függetlenné vált államok nemzetközi elismerése ekkor kapcsolódott össze először a kisebbségvédelem garantálásával.<sup>85</sup>

Később 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 létesített, amely a terület 1885-ös Bulgáriához csatolásig állt fenn. Az első világháború előtt összességében mégis csak kevés és egységes rendszerbe össze nem álló kifejezetten nemzeti kisebbségeket védő megállapodás született; a védelem fókuszában pedig a személyek jogai és nem a terület lakossága állt.

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 ellentmondásosnak nevezhető.<sup>86</sup> Ennek korai felismerése, illetve az asszimiláció

---

83 Az 1774. július 21-én megkötött békeszerződés értelmében az Oszmán 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 szultánnal. Ezt a jogosultságot politikai érdekei miatt főleg Havasalföld és Moldova vonatkozásában használta ki. Törökország 1914. szeptember 9-én egyoldalúan felmondta az említett kapitulációs szerződéseket, majd azokat a lausanne-i békeszerződés (1923) végleg hatályon kívül helyezte.

84 Havasalföld és Moldova

85 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.

86 Bibó: A nemzetközi, 995.

kisebbségek számára elviselhetőbbé tétele érdekében szorgalmazták a brit és a francia delegációk már a békekonferencián a kisebbségvédelmi szerződések aláírását.<sup>87</sup> Az ekkor kialakított 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 véglegesen az általános állami struktúrán kívül tartsák; ellenkezőleg, olyan védelmet céloztak, amely a nemzeti egység megteremtéséhez szükséges feltételeket biztosította.<sup>88</sup>

E megközelítés miatt területi jellegű megoldásokat csak kivételes esetben alkalmaztak ebben az időszakban, gyakorlatba ültetni pedig még kevesebbszer sikerült: a Népszövetség közreműködésével Ålandon és egy *fait accompli* elismeréseként a Litvánia által 1923-ban megszállt Memel-vidéken. Csehszlovákia 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 tehát, hogy a kisebbségvédelmi előírások a két világháború között már rendszert alkottak, néha területi jellegű megoldást is előírtak, de területileg és alanyaikban is korlátozottak voltak, továbbá hiányzott a végrehajtást biztosító mechanizmus.<sup>89</sup>

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 önrendelkezési jogával, 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 tételzése az integrációt (ezalatt értve az asszimilációt) akadályozná, erősítené az etnikai tudatot és az elkülönülést, gyengítené a területi állammal való együttműködési hajlandóságot és akár elszakadási törekvésekhez is vezethetne.<sup>90</sup> A későbbi nemzetközi egyezmények is zömmel a diszkrimináció-mentességre koncentráltak, egyesek generális, mások meghatározott területek vonatkozásában.<sup>91</sup>

---

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

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

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

90 Welhengama: *Minorities'*, 16–17.

91 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

A kisebbségek közösségként említése a Politikai és Polgári, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok 1966-os Nemzetközi Egységokmányai közös 27. cikkének<sup>92</sup> kidolgozása során felmerült, de az államok többségének ellenkezése miatt végül a „kisebbségekhez tartozó személyek” formula került a szövegbe.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> Ma sincsen azonban átfogó, globális kisebbségvédelmi rendszer, illetve nem létezik a kisebbségi jogok biztosítását lehetővé tevő garanciarendszer sem.<sup>95</sup> Ráadásul az 1990-es évek első felében tapasztalható – az államokon 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 figyelmen kívül hagyása.<sup>96</sup>

Érdemes röviden bemutatni az őslakos népekkel kapcsolatos dokumentumok fejlődését, mert hasonló kérdések – önrendelkezéshez, autonómiához, szülőföldre való jog – merülnek fel a nemzetiségek esetében is, a nemzetközi közösség 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.<sup>97</sup> A Nemzetközi Munkaiügyi 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. cikk 2. bek.), valamint szükség esetén garantálják ezek működésének anyagi feltételeit (6. cikk 1. bek. c. pont). 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

---

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.

92 „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

93 Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 204.

94 Welhengama: *Minorities*’, 20.

95 Szalayné: *A kisebbségvédelem*, 183–185., VIZI Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus, in. *Pro Minoritate* 2018/nyár, 3–14.

96 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.

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

joga pedig az egyenlőség, az emberi méltóság és a szabadság biztosításának előfeltétele esetükben.<sup>98</sup>

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 élőhelyükhöz való joguk garantálását.<sup>99</sup> A nyilatkozat egyértelműsítette, hogy a biztosított jogoknak az *egyének* mellett a *közösség* is kedvezményezettje (1-2. cikkek). A 3. cikk garantálta számukra a politikai státusz meghatározásához, valamint gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésük szabadságához fűződő önrendelkezési jogot, amelynek a 46. cikk az ENSZ Alapokmány tiszteletben tartását rendelte korláttal, vagyis hogy az nem sértheti az államok szuverenitását és területi integritását. A 4. cikk a belső és helyi ügyeikhez szükséges autonómiához vagy önkormányzatisághoz, valamint az azok működtetésének pénzügyi fedezetéhez való jogot irányozta elő. A 28. cikk értelmében az őshonos népek jogosultak a hagyományos 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. cikk 1. bek).<sup>100</sup> Fontos egyértelműsíteni, hogy a 2007-es nyilatkozattal sem vált

---

98 Welhengama: *Minorities*, 141–142.

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

100 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 rákényszerítését modellezte. 2005 őszén a Brassó megyei Nagysink katonai gyakorlóterepén a DEMEX 2005 elnevezésű gyakorlat során a hadsereg az etnikumközi feszültségeket követő rendhelyreállítást gyakorolta. 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.

2019 októberében a Concordia 19 hadgyakorlat keretében Csikszereda térségében gyakorlatoztak a román hadsereg, a belügy, a hírszerzés, a Kormányőrség és a Különleges Távközlési Szolgálat egységei. A hadsereg vezérkari főnökségének hadműveleti vezetője, Marian Botea dandártábornok a fegyveres erők együttműködésének fejlesztése mellett az Oroszország által 2014-ben Ukrajnában alkalmazott hibridháborús hadviselésre való felkészüléssel is indokolta a hadgyakorlatot, azt sugallva, hogy a székelyföldi magyarság esetleges nemzetbiztonsági kockázatot rejthet. *Miért éppen Székelyföldön készülnek fel a román fegyveres erők a hibridháborús hadviselésre?* (2019. október 7.) <https://www.maszol.ro/index.php/tarsadalom/117296-miert-eppen-szekelyfoldon-keszulnek-fel-a-roman-fegyveres-er-k-a-hibridhaborus-hadviselesre>

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.<sup>101</sup>

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.<sup>102</sup> Amikor viszont 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.<sup>103</sup>

Ezért sem meglepő, hogy amikor 1992-ben az ENSZ Közgyűlése elfogadta a 47/135. sz., a *Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* szóló nyilatkozatát, abban nem került sor a kisebbségi jogok kollektív voltának elismerésére.<sup>104</sup> A nyilatkozat 4. cikk 2. bekezdése 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.<sup>105</sup> Van, aki ennek kapcsán arra helyezte a hangsúlyt, hogy a szövegezés miatt az állam szabadon dönthet arról, hogy biztosít-e területi autonómiát a kisebbségeinek.<sup>106</sup>

Érdemes megemlíteni, hogy az ENSZ egy 1993-as jelentése<sup>107</sup> felhívta a figyelmet arra, hogy még alapvető alkotmányos, társadalmi változások esetén sem célszerű a korábban

---

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

102 <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session5/statements/ItemII/2.%20MinorityforumGenevepresentationAsbjornEide.pdf> Kiemelte, hogy az ENSZ és az európai kisebbségvédelem között jelentős különbségek vannak, így amíg az ENSZ a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek védelméről beszél, addig az európai intézmények nemzetiségekről, továbbá a kisebbségeket régi és új kategóriákra osztják „legitim alap nélkül”.

103 Welhengama: *Minorities*, 24–25.

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

105 Welhengama: *Minorities*, 133–134.

106 Tóth: *A kisebbségi*, 69.

107 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>

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.<sup>108</sup> Az ENSZ Kisebbségügyi Fóruma 2009-es ülészakán is felmerült a területi autonómia azon kérdése, hogy az önkormányzati formák alkalmazása a nyelvédelem mellett segítheti-e 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.<sup>109</sup>

Hasonlóan tartózkodó tendenciák jellemzik az európai jogfejlődést is. Az Európa Tanács (ET) *Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről* 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, szintén az 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, valamint az állam vonatkozó politikájának megfelelően kialakított területi autonómiát (35. §).<sup>110</sup> 1991-ben az EBEÉ nemzetiségi szakértői javasolták a decentralizáció során helyi vagy autonóm intézmények megeremtését, illetve ahol területi alapon az nem lehetséges, ott az öngazgatás lehetővé tételét a kisebbségek számára, valamint a helyi önkormányzatiság bevezetését.<sup>111</sup>

A figyelem a kérdés iránt ezekben az években kiemelt volt: 1992-ben létrejött az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ, az EBEÉ jogutódja) Kisebb-

---

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

109 Tóth: *A kisebbségi*, 70–71.

110 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.).

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

ségügyi főbiztosi pozíciója, 1993-ban az ET Parlamenti Közgyűlése (PKGY) elfogadta az 1201. sz. ajánlását,<sup>112</sup> 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 nagy fontosságú, mert a nyelvvédelmet a területhez kapcsolta.<sup>113</sup> Az 5. cikke azonban erre is tekintettel hangsúlyozta, hogy a charta szövege semmiféleképp nem értelmezhető felhatalmazásnak az államok szuverenitásának vagy területi épségének veszélyeztetésére. A keretegyezmény 15. cikke 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 – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek, de a 21. cikk 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.<sup>114</sup> 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.).<sup>115</sup>

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

---

112 Habár az ajánlás az autonómia kapcsán írt tartalom miatt nem lett kiegészítő jegyzőkönyv, hatása mégis kiemelkedő. Kardos Gábor: A Kisebbségi Nyelvi Charta a gyakorlatban: a szakértői bizottság munkája (Beszélgetés Dr. Kardos Gáborral, az interjút Vizi Balázs készítette), *Pro minoritate* 2009/nyár, 55. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf>

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

114 „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)

115 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.

hatékony részvételének kérdését járta körül.<sup>116</sup> Eszerint a részvétel mértéke nemcsak az adott ország demokratikusságának és pluralizmusának fokmérője (8. pont), hanem az egyezményben biztosított más jogok gyakorlásának feltétele is (13.). A kommentár jelentős részben a részvételt elősegítő intézkedéseket taglalta, de foglalkozott az autonómia kérdésével is, rögzítve, hogy az állami szint alatt 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.).

Vizsgált témánkhöz közel állnak az ET PKGY egyes regionalizációt, autonóm régiók létrehozását szorgalmazó ajánlásai is. A 2003-ban elfogadott, az európai autonóm régiók konfliktusrendezésben játszott pozitív szerepéről szóló 1334. számú ajánlásának (Gross-jelentés)<sup>117</sup> kiindulópontja az államok és az önazonosságuk megőrzésére törekvő nemzetiségek közötti konfliktus rendezésének 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 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, 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. pontjában kilenc alapelvet határozott meg, amelyeket részben mi is vizsgálni fogunk a későbbiekben:

- 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

---

116 A jelentés volt a bizottság által elkészített második ilyen jellegű dokumentum. Elérhető [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_Commentary-Participation\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_Commentary-Participation_en.pdf)

117 *Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en>

- vitákat megelőzendő pedig a hatásköröket világosan elkülöníteni,
- megfelelő képviselet 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 terület intézményei közötti szabályozott vitarendezési csatorna,
- a nemzetközi közösség közbeavatkozása az állam-autonómia viszonyrendszerben keletkezett súlyos zavar tárgyalásos rendezése érdekében,
- a kisebbségek védelme az autonóm intézményekkel szemben<sup>118</sup>

A dokumentum jelentőségét tovább 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)<sup>119</sup> 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. ajánlás<sup>120</sup> a megfelelő kisebbség-

118 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>

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

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

védelmet 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 arra kényszeríti az állami vagy az alsóbb szintű hatóságokat, hogy korlátozzák a kisebbségi jogokat (23.6. pont). A 2014-ben az ET PKGY által elfogadott, *Az európai nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól* szóló 1985. sz. – Kalmár Ferenc által készített – jelentés<sup>121</sup> 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 autonómia-törekvések és a decentralizáció kapcsán a későbbiekben fontos hivatkozási alappá vált 4. cikk 3. bek. pedig az állampolgárokhoz legközelebb eső hatóságot javasolta az ügyintézés legalkalmasabb igazgatási szintjeként.<sup>122</sup> 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 státus megteremtése hatékonyan tudja az elszakadási törekvéseket semlegesíteni (3. pont, illetve 2. c. pont).<sup>123</sup> 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 együtt hatására 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 legközelebbi születnek meg, a területi kohézió azt, hogy a földrajzi és demográfiai

---

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

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

123 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>

sajátosságokra figyelemmel alakítja ki az állam a polgárok számára egyenlő lehetőségeket biztosító intézményi kereteket, a szolidaritás pedig 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 az intézmény esetében inkább kivétel, mint szabály.<sup>124</sup> 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).<sup>125</sup> 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.).<sup>126</sup> 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 2012-es ljubljanai ajánlásai szintén foglalkoztak 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.<sup>127</sup> A sokszínű társadalmak integrálását célzó ajánlás kiindulópontja, hogy a párhuzamos intézményrendszer veszélyt jelent a multietnikus államok életképességére és stabilitására (7.), ezért szükséges az etnikai megosztottságot áthidaló kommunikáció és interakció kereteinek kialakítása a kétirányú integráció biztosítása érdekében (8.).<sup>128</sup> Ezek tartalma az érintettek számának, a letelepedésük óta

---

124 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.

125 *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* & *Értelmező Jegyzék* (1999. szeptember) <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>

126 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.

127 *Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések* (2012. november) <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true>

128 „Az integráció – mint kétirányú folyamat – csak akkor mehet végbe, ha mindenki legitimnek tartja a közös intézmények létét és szerepét, valamint legalább minimális mértékben elfogadja a közös, plurális és sokszínű államban, illetve társadalomban tartozást.” 8. pont magyarázata, 18.

eltelt időnek, földrajzi koncentrációjuknak, illetve a társadalom egésze szükségleteinek függvénye. Az állami szuverenitás felelősséget jelent az állampolgárok irányában az integráció tekintetében (1.), a jó és demokratikus kormányzás alapelve pedig védelmet a többségi hatalommal való visszaéléssel szemben (2.). A sikeres integráció érdekében már az alkotmányos rendszernek is a befogadást kell hirdetnie (18.), egy átfogó kisebbségi törvény léte pedig garanciális jellegű biztosíték lehet (19.). A közügyekben való részvételt elősegítő intézménynek nevezi az ajánlás a területi alapú hatalommegosztást, amelynek kapcsán az érintett terület valamennyi lakosának képviselője fontosságát hangsúlyozza, annak érdekében, hogy a demokratikus működés biztosított legyen (39. pont magyaró jegyzete). Hangsúlyozza a többnyelvűség integráció érdekében való fontosságát az egyének (43. és 45. pontok), illetve az intézmények (42., 46., 47.) vonatkozásában is.

A 2017-es, nemzetiségekről és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló grazi ajánlásaiban a főbiztos az igazságszolgáltatási intézmények – bíróságok, ügyészségek, jogalkalmazó és emberi jogi intézmények – számára a társadalom sokszínűségének megjelenítését javasolta (5. pont).<sup>129</sup> Ennek révén növelhetőnek nevezte az intézményekbe vetett társadalmi bizalmat, ami segíthet a konfliktusok megelőzésében. A megvalósítás egyik eszköze meglátása alapján a kvóták szerinti alkalmazás lehet, amelyet a dokumentum elsősorban átmeneti időszakra javasol, leginkább az intézmény alkalmazását ellenző olyan érvek, mint a kiválasztás igazságtalansága és a szakmai színvonal romlása miatt.

Habár az EU igyekszik távol tartani magát a nemzetiségi kérdéstől, egyes szakpolitikákban megjelennek a kisebbségek számára kedvező lehetőségek, amelyek összességében még nem nevezhetőek védelmi keretnek.<sup>130</sup> Figyelemre méltó az a megközelítés, amelyet például az Alapjogi Ügynökség (FRA) alkalmaz a migránsok, kisebbségek és foglalkoztatás témakörben született 2011-es dokumentumában. Akkor úgy vélték, hogy „[A] nagy kisebbségi közösségek sok esetben többséget alkotnak azokon a területeken, ahol élnek, ezért kevésbé különböznek a társadalmi, politikai és gazdasági lehetőségeik tekintetében a többségi lakosságtól, így távol állnak attól, hogy sérülékeny csoportnak minősüljenek”.<sup>131</sup>

Meglátásunk szerint ez a megközelítés alapvetően hibás, hiszen nem egy EU-tagállamban is célzatosan úgy alakították ki a közigazgatási egységek határait, hogy a kisebbségi tömböket feldarabolják és a többségi lakosság által többségben lakott egységekbe tagolják.<sup>132</sup> Ez pedig egyértelműen hátrányosabb helyzetet eredményez számukra például

---

129 *The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note* (November 2017) <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations?download=true>

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

131 *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.

132 Dél-Szlovákia és elsősorban a gömöri területek vonatkozásában lásd például MORVAI Tünde – SZARKA László: A magyar tannyelvű iskolák választása Dél-Szlovákiában Gömöri, mátyusföldi és zoboralji gyakorlatok, *Kisebbségkutatás*, 2012/3, 539.

a nyelvhasználati jogok csorbulása vagy a közösség belső kohéziójának megbontása miatt, illetve hátrányos helyzetbe sodorja őket akár infrastrukturális vagy 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 európai polgári kezdeményezésében<sup>133</sup> egyrészt a nemzetiségi régiók meghatározását, másrészt pedig azok figyelembe vételét az EU fejlesztéspolitikájában. A polgári kezdeményezést az Európai Bizottság első körben hatáskörén kívülállónak minősítette és elutasította. Az SZNT a döntést megtámadta, az elsőfokon eljáró luxembourgi Törvényszék pedig 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 uniós fejlesztéspolitika nemzetiségek lakta térségeket sújtó visszasságait kívánta bemutatni.<sup>134</sup> Míg a Törvényszék 2016-ban a Bizottság javára döntött, addig a fellebbezés során, 2019 tavaszán, a bíróság a felpereseknek adott igazat és kötelezte a Bizottságot a kezdeményezés nyilvántartásba vételére,<sup>135</sup> amely azt 2019 májusában meg is tette.

A kisebbségi kérdés európai uniós napirendre tűzésével az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) is megpróbálkozott. Az általuk benyújtott európai 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 – az Európai Bizottság 2013-ban elutasította, majd a Törvényszék kezdeményezők számára kedvező ítéletét követően 2017. április 3-án részben befogadta.<sup>136</sup> Habár találoan jegyzi meg Gordos, hogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 7. cikkének fényében nehéz megindokolni azt, hogy a kohéziós politikát ne úgy alakítsák, hogy összhangban legyen az etnikai és nemzeti kisebbségek védelmével,

---

133 Az intézményt a Lisszaboni Szerződés vezette be. Az európai polgári kezdeményezés jogalkotási javaslat előterjesztésére kéri az Európai Bizottságot olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban az Unió hatáskörébe tartozik a jogszabályok alkotása. A kezdeményezést a 28 uniós tagország közül legalább 7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia. A 7 tagállam mindegyikében össze kell gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást.

134 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.

135 A Bíróság 2019. március 7-i ítélete a C-420/16. P. sz., Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben, ECLI:EU:C:2019:177

136 A kezdeményezés kapcsán lásd Manzinger – Vincze: Minority. Az aláírásgyűjtés 2018. április 3-án lezárult, összegyűlt a szükséges 1.000.000 aláírás. A kezdeményezők a 2014-2019-es Bizottságnak nem kívánták beadni a javaslatot, azzal megvárják a 2019 őszi felálló testületet.

illetve a sokféleség tiszteletben tartásával,<sup>137</sup> az EU intézményei egyelőre nem hajlandóak ennek elismerésére.

A különböző európai intézmények keretében formálódó lehetséges regionális nemzetközi jogfejlesztés tehát sok *soft law* jellegű ajánlást tartalmaz a területi alapú hatalommegosztás 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 intézmény 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 ilyen területi alapú hatalommegosztás létrehozásához, például a demokratikus kormányzáshoz való jog révén.<sup>138</sup>

## II. 2. A nemzetépítés, kisebbség és állam háromszöge a változó körülmények között

A nemzetállamokon belül élő kisebbségi közösségek számára alapvetően 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 megszűnik.

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, akiknek élőhelyét tudatosan nem háborgatják az érintett államok.

A negyedik lehetőség 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.<sup>139</sup>

Láttuk a nemzetállam nemzeti partikularitások felszámolására való hagyományos törekvését, illetve hogy ezek a törekvések egyes országokban az elmúlt évtizedekben átalakultak. Ez hatással volt a kisebbségi közösségekre, arra, hogy hogyan reagálnak az

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

138 Palermo: *When the Lund Recommendations*, 661.

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

egyres 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.<sup>140</sup> 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.<sup>141</sup> Ez megteremtheti azt az érzést, hogy képessé váltak az állam egységesítő törekvéseivel szembeni ellenállásra.<sup>142</sup>

A kulturális sokszínűség ilyen újszerű megközelítését Bashir a *hasonulás (asszimiláció)-beilleszkedés (integráció)* fogalompárosával írta le, amely szerint az állam érdekében nem a különbségek felszámolása, hanem azok olyan kezelése áll, amely a társadalom minél harmonikusabb működését teszi lehetővé.<sup>143</sup> Paál már 1938-ban abban látta az államegység helyes felfogását, ha a jogalkotó nem az államon belüli különböző népek „egyformásítását”, hanem egy olyan főhatalom megteremtését célozza, ami lehetővé teszi és biztosítja e népek egyenlően szabad fejlődését.<sup>144</sup> Keating lehetetlennek és demokráciával ellentétesnek nevezte a törekvést, hogy egy demokratikusan felépített politikai vonzástér tagjait arra kényszerítsék, hogy elfogadják egy másik vonzástér döntéseit, amelyben ők soha nem képezhetnek többséget.<sup>145</sup> Watts pedig egyenesen a 1990-es évekre jellemző általános vélekedésnek nevezte a nemzetállam elavult jellegét.<sup>146</sup>

Taylor a nemzetállamépítés kapcsán a kisebbségi nacionalizmus két fázisát különböztette 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 modernizációs hatást tartja kulcsfontosságúnak, amit az adott népcsoport addigi értékrendjét elmosni képes hullámhoz hasonlít. Azok a népek, amelyek felismerik a modernizációban rejlő lehetőségeket, képesek azt a javukra fordítani, úgy, hogy a modernitást kulturális önazonosságuk megőrzésével, megújításával veszik át. A nemzetállam intézményrendszerének kiépítésével hasonló hatás éri a kisebbségeket: a modernizáció ebben a kontextusban a kisebbségi kultúrát veszélyeztető egységesítő (uniformizáló) átalakítást jelenthet például az oktatásban, hivatalos nyelvhasználatban az állam kiépülése során egyre markánsabban megjelenő többségi kultúra. A modernizáció megjelenésére a kisebbség is reagál, de amennyiben

---

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

141 Rubio – Marín: *Language*, 52–79.

142 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 életben tartását, hanem a nyelvet beszélő egyének asszimilációra törekvő állammal szembeni védelmét célozzák. Im. 249.

143 Bashir: *Accommodating*, 48.

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

145 Keating: *Többnemzetiségű*, 21.

146 Watts: *Comparing*, 4.

az adott kisebbségi közösségen belül megjelenik a modernizáció saját formája iránti igény és az állam erre nincsen tekintettel, akkor óhatatlanul létrejön a kisebbségi nacionalizmus.<sup>147</sup> 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 változó 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.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup>

Ez nem csak közép-európai jelenség, például a katalán hagyományokhoz, intézményekhez és nyelvhez ragaszkodást spanyol részről sokan maradinak<sup>150</sup> vagy szeparatizmusnak tekintik,<sup>151</sup> míg katalán részről egyes szerzők a katalánellenességet a spanyol nemzet kohézióját biztosító tényezőnek, részben az amiatti elégedetlenség kompenzációjának, hogy képtelen volt a katalán beolvasztására.<sup>152</sup> A kisebbségi mozgósítás *etnikai túllicitálás*hoz is vezethet multikulturális társadalmakban, amely egyrészt a szavazótáboruk megtartásában érdekelt mérsékelt politikusokat is „eticizált” üzenetek megfogalmazására kényszerítheti, másrészt pedig egyre jobban polarizálhatja a társadalmat.<sup>153</sup> Ebben a tekintetben természetesen nem elhanyagolható az állam és a többségi politikusok felelőssége sem.

Ennek a helyzetnek a 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 – épül, lehetővé téve az egy kereten belüli párhuzamos nemzetépítéseket.<sup>154</sup>

---

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

148 Keating: Többnemzetiségű, 18.

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

150 May: Misconceiving, 138–139.

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

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

153 Salat: *Etnopolitika*, 47.

154 Requejo: *Federalismo*, 35–40.

Ennek megfelelően, ha a kisebbségi törekvések fókuszukba nem az etnikai, hanem a területi kritériumot állítjuk, az csökkenti a lehetőséget kisebbségi maradiság (premodernitás) vádjának felvetésére. Paradox módon viszont így sem jelent kisebb veszélyt az állam számára, hiszen a kisebbség továbbra is az egységes – nemzetállami – 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.<sup>155</sup> 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 probléma az olyan újonnan függetlenné váló államokban, ahol több nemzetiség is együtt él.<sup>156</sup>

A fentiek alapján épp ezért nem arról célszerű beszélni, hogy a kisebbségi törekvések – amelyeket sokan előszeretettel minősítenek nacionalistának a szó elmarasztaló 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.<sup>157</sup> Ez ráadásul a demokratikus államokban kulcsfontosságúnak tartott részvételt is képes lehet növelni, nemcsak azért, mert az 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 nyelviileg elkülönülő egységekből épülnek fel.<sup>158</sup>

---

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

156 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](http://www.peace.ax/images/FINAL_Report_1_2015_FS_online.pdf)

157 Kymlicka – Bashir: *The Politics of Reconciliation*, 11–12. A szerzők a bevonandók között a migránsokat és a szexuális kisebbségeket is megemlégtették, vagyis lényegesen tágabbra vonták az alanyi kört.

158 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.

### II. 3. Van-e különbség Nyugat- és Közép-Európa kisebbségei között?<sup>159</sup>

Habár az intézmények részkérdéseit később tekintjük át, érdemes ezen a ponton rámutatni egy elterjedt, de helytelen érvre, 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.<sup>160</sup> Habár ez az állítás nem teljesen állja meg a helyét, mert az ilyen kisebbségi fellépést több nyugat-európai államban is üldözik, Görögország pedig, amelyek nem osztja Közép-Európa fél évszázados kommunista történelmét, sokkal egyértelműbben és agresszívakabban utasítja el a kisebbségek létét, mint bármely közép-európai állam,<sup>161</sup> a különbségtétel mégis érzékelhető, amit kiválóan mutat a területi alapú hatalommegosztáshoz való hozzáállás eltérősége.

Ahogy láttuk, 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 országokban, 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 nemzetiségi sajátosságok elismerésének intézményesített összekapcsolása.

Az a regionalizmus, amely a nyugat-európai államfejlődésben 1945 után sok helyen teret nyert, akár etnoregionalizmus<sup>162</sup> 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 a térségre etnikai összetételtől függetlenül is jellemző centralizáció, másrészt a magyar közösségek lakta vidékek nagyobb területi egységek közötti felosztása

---

159 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.

160 Tscilevich: *New Democracies*, 158.

161 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.

162 Olyan regionális vagy föderális átszervezések, amelyekben az átszervezés célja a nemzetiségi és etnikai feszültségek kezelése volt.

(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 a *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 elnevezésű 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.<sup>163</sup>

Az egyértelmű különbség egyik oka lehet a nyugat- és közép-európai államfejlődés eltérősége, 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 többségi államalkotók 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 ideiglenesen vissza Magyarországhoz, miképp Lengyelország is annektálta 1938-ban Szilézia Olza folyón túli, lengyel többségű, de Csehszlovákiához tartozó darabját, valamint a délszláv háború során a kelet-szlavóniai és – az azóta már kiűrtett – Knin környéki területek szerb lakossága is érv volt a Horvátország elleni szerb támadásnál. Nyugat-Európában – a belgiumi német lakosságú régiót és Elzász-Lotaringiát 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

---

163 A marosvásárhelyi ítélet tábla 2016. február 4-i 2/2016. sz. döntése szerint a *Pro Turismo Terrae Siculorum* etnikai alapon meghatározandó terület érdekében kívánja kifejteni tevékenységét, ami az alkotmány 3. § (3) bekezdésébe ütközne, eltérően Bukovina, Retyezát, Avasvidék, Barcaság és Naszód-vidék 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 Securilor* néven nevezik, vagyis minden megnevezése az ott többséget alkotó népcsoporthoz kötődik.

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.<sup>164</sup> Ez utóbbi körülmény azonban egyelőre leginkább csak spekuláció, hiszen bár függetlenségi törekvések vannak, államhatárok más jellegű 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 bármiféle párbeszédet lehetővé tevő politikai képviselet joga többnyire itt is létezik, bár egyes országokban – például Bulgáriában – tilos etnikai pártok létrehozása. A politikai érdekképviselet léte fontos, viszont a közösség fennmaradását és az intézmények vonatkozásában a jogállamiság alappilléreinek tekinthető jogbiztonságot mindez még nem garantálja.

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 erőknél szükségük volt rájuk a politikai többség létrehozásához és az etnikai kizárólagosságot célul tűző politikai ellenzékétől való eltávolodás „Nyugat” felé való demonstrálásához.<sup>165</sup> A korabeli megítélés ezt a politikai részvételt előremutatónak és hasznosnak látta, szembe állítva 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 nincs gyakorlatba ültetve az akkor elért jogszabály-módosítások jelentős

---

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

165 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://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1108.pdf>

része, de folyamatos küzdelmet kell folytatni az eredményeket csökkenteni szándékozó törekvésekkel szemben, sőt a rendelkezések nem alkotnak olyan egységes 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 kisebbségi követelések tartalmában kell keresni, hanem az intézményesített megoldások állam általi elfogadásában és az állam, illetve az érintett lakosságcsoportok általi 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.

## II. 4. A kollektív jogok legitimitásának kérdése

Az európai ember jellemzően individualista, de élete mégis különböző közösségek tagjaként telik, ami jelentős mértékben kapcsolódik a mindennapokhoz kereteket biztosító (nemzet)államhoz. Ebben a keretben biztosítottak a szociális és kulturális jogok, valamint a képviselőhöz, a gazdasági fejlődéshez, az oktatáshoz és a jogok sérelme esetén a jogorvoslathoz fűződő jogok. Bár ezeket a jogokat egyénként 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 gyűlékezési jog, a képviselői jog, az egyesülési jog vagy a sajtószabadság. Ezek a demokratikus berendezkedés 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 mesterkéltsé, sőt, bizonyos egyéni jogok – például a nevek anyanyelvi írásmód szerinti írásához, az anyanyelvi oktatáshoz való jogok – csak a kollektív jogok elismerése révén élvezhetők.<sup>166</sup>

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 teremti meg akár a közösség nyelvének, kultúrájának egyenrangúsítását, vagy elsődlegessé tételét az állam területének egy meghatározott részén. Ez természetesen kihívást, konkurenciát jelent az államnak és a többségi kultúrának, ezért vitatják sokan a kollektív kisebbségi jogokat. Helytelen azonban olyan jogokat, mint az anyanyelvi oktatás, vagy a kulturális intézmények állami támogatása kollektív előjogként felfogni.<sup>167</sup>

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

167 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.

A nemzetiségi csoportjogokat leginkább arra hivatkozással támadják, hogy ellentétesek az egyenjogú állampolgárokból álló társadalom eszméjével.<sup>168</sup> A kisebbségi kollektív jogok mellett számos, ezt a feltételezést cáfoló érv hozható fel. Így például a kisebbségi jogok nem egyszerűen emberi jogi kategóriák, abból fakadóan, hogy az emberi jogoknak különböző területi dimenziói lehetnek: vannak, amelyek „vándorolhatnak”, vagyis nincs térbeli meghatározottságuk és vannak, amelyek lokálisak, vagyis csak adott területen (a kisebbség „szállásterületén”) gyakorolhatóak. Ez utóbbiak közé tartoznak a kisebbségek számára fontos nyelvi jogok, amelyek nemcsak egyénekhez, hanem helyhez is kötöttek.<sup>169</sup>

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.<sup>170</sup> Lijphart szintén helytelenítette azt az alapállást, hogy a legfejlettebb liberális demokráciákban a közösségekhez tartozás irrelevánsá válik, mert a diszkriminációt tiltó jogszabályok önmagukban még nem változtatják meg a diszkriminatív vagy megkülönböztető jellegű viselkedésmintákat. Ezek szerinte csak úgy válnak kezelhetővé, ha az egyéneket csoportok tagjaiként kezeljük és így kívánjuk számukra az egyenlőséget megteremteni.<sup>171</sup>

Alfredsson is a csoportjogok szükségessége mellett érvelt annak érdekében, hogy a csoport tagjaival szembeni diszkrimináció elhárítható legyen.<sup>172</sup> Hasonlóképpen vélekedett Balogh Artúr, 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.<sup>173</sup> 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. Vizi szerint a nemzeti csoportidentitás megőrzése magában foglalja az identitás generációk közötti átadásának biztosítottságát, amire az egyén nem, a család vagy más társadalmi csoportok pedig csak korlátozottan képesek, ezért a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenttartsion, gyakorlatilag intézményei felett döntéshozói jogkörökkel rendelkezzen.<sup>174</sup>

---

168 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](http://wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf)

169 Laponce: *Languages*, 150.

170 Kymlicka: *Liberalism*, 227.

171 Lijphart: *Political Theories*, 53.

172 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.

173 Balogh: *Jogállam*, 290.

174 VIZI Balázs: *A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről*, *Pro Minoritate* 2008/tavaszi, 60.

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 származáselméletek erőltetését és a kisebbségi jogok adminisztratív eszközök – így a közigazgatási egységek átszabása – révén megvalósuló csökkentését hozta.<sup>175</sup>

A csoportjogokat elismerők számára a kisebbségi többletjogok elfogadásának kérdése tehát 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, az ún. „pozitív diszkrimináció”, vagyis előnyös, kedvező megkülönböztetés 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 megszerzhetőségét, akkor az egyén számára nem nyílik lehetőség arra, hogy a kultúra megtartása vagy más kultúrára cserélése mellett döntsön.<sup>176</sup>

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, amelyekben a többséghez tartozók számára magától értetődően adottak a feltételek különösebb erőfeszítés nélkül is.<sup>177</sup> A kisebbségi többletjogok elfogadhatósága ennek az egyenlőtlen helyzetnek a kiküszöbölésével igazolható, mert az egyének számára e jogok révén válik biztosítottá a kulturális javaik megszerzésének lehetősége, illetve egyáltalán a választás szabadsága.<sup>178</sup> Ugyanezt állították a középpontba érvelésükben az emberi jogokkal foglalkozó intézmények is, amint azt több európai *soft law* szabályozás

---

175 Paál: *A kisebbségi II.*, 257.

176 Kymlicka: *Liberalism*, 162-178.

177 Hasonló helyzet a külhoni magyarok tekintetében is fennáll. Szlovákiában például a nyelvi törvények értelmében hivatalos iratok szlovákul készülnek /A Szlovák Köztársaság államnyelvéről 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.

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

kapcsán láthattuk. Hasonlóképpen, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) kisebbségi törvénytervezetét vizsgáló Velencei Bizottság is arra jutott 2005-ben, hogy az abban javasolt autonómia nem az elkülönülés eszköze, hanem a közéletben való hatékonyabb részvételé.<sup>179</sup>

Egyértelműen látni kell a kollektív jogok kapcsán, hogy azok nem csupán nyelvi-kulturális szférát foglalnak magukban, hanem különböző politikai követelések kötődhetnek hozzá, amelyek célja az általuk lakott terület feletti rendelkezés is lehet.<sup>180</sup> 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 értékkörben napjainkban általánosnak tekinthető, és amely még a kisebbségi kérdések iránt 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 a kérdés, hogy a diszkrimináció tilalmán túl, amely összekapcsolódik a jogegyenlőséggel, szükséges-e olyan intézkedések megtétele, amelyek célja az egyenlőségi állapot elérése?<sup>181</sup>
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, amelyekkel egymagukban, illetve közösségük tagjai-ként 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. cikk), illetve bizonyos jogokat a hitközségeknek a zsidó iskolák kapcsán (11. cikk).<sup>182</sup>
3. Speciális státusz biztosítása.

## II. 5. Az európai lakosság átalakulásának jelentősége

A területi fókuszú kisebbségvédelem ismérveinek kifejtése előtt még egy olyan körülmény van, amelyről részletesebben szót kell ejtenünk, ez pedig az európai társadalmak összetételének változása. A társadalmak átalakulásának folyamatosságát már említettük,

---

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

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

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

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

ezen a helyen arra kell kitérnünk, hogy a migráció milyen változásokat eredményez kisebbségvédelmi tekintetben. Először is egyértelműsíteni szükséges, hogy a vándorlás egy természetes és állandó folyamat, így érkezett a mai szálláshelyére több európai nemzet is, köztük a magyarok. A középkorból érdemes a németek tömeges keletre települését – ideértve Magyarországot is – míg az újkorból például a gyarmatosító spanyol, portugál, francia vagy angol telepesek amerikai és afrikai kontinensekre települését említeni. Bevándorlás révén népesedett be többek között az USA és Kanada, illetve Ausztrália is. A 20. század második felére az európai kivándorlás nagyjából megszűnt és helyére a bevándorlás lépett, ami már gyökeresen átalakította egyes országok népességét.

Franciaország esetében például már az 1920-as években erőteljesen jelen volt – az akkor még európai eredetű – migráció,<sup>183</sup> Belgiumban 1945 után jelentek meg államközi egyezmények révén előbb olasz, majd marokkói és török vendégmunkások,<sup>184</sup> Luxemburgban pedig a 2000-es évek elején már a munkavállalók közel kétharmada, illetve az ország lakosságának egyharmada volt külföldi.<sup>185</sup> Hasonló folyamatok zajlottak le az elmúlt 10-20 évben a korábbi népességkibocsátó Olasz- és Spanyolországban, de a jelentős bevándorló lakosságot befogadó államok közé sorolandó Svédország, Írország, Hollandia és az Egyesült Királyság is.

Mindezek a népmozgalmak nem csak átalakították az adott országok társadalmát, de egyes helyeken történelmi kérdéseket helyeznek új kontextusba – itt érdemes az immár kétmillió muszlim lakosság spanyolországi jelenlétére utalni<sup>186</sup> a „mórok” 16. század eleji kiűzésének fényében – illetve bonyolultabbá tették a többségi-kisebbségi együttélést is. Ez utóbbi probléma kétféleképpen is jelentkezik: egyrészt a bevándorlók általában igyekeznek minél hamarabb állampolgárságot szerezni – amit az államok többnyire támogatnak is –, így immár akár 50-60 éve is létező közösségeket alkotnak (miközben Európában a kisebbségi jogállás elismerése többnyire 100 éves hagyományhoz kötődik), vagyis belátható időn belül új kisebbségekként definiálhatják magukat az őshonos nemzetiségek mellett.<sup>187</sup> Egy másik probléma pedig abból fakadhat, ha a

---

183 Az 1922-es francia népszámlálás mások mellett 700 000 olasz, 550 000 spanyol, 500 000 belga, 400 000 orosz és 200 000 lengyel állampolgárt mutatott ki a 39 milliós összlakosságon belül. NÉMETHY Imre: Francia népesedéspolitikai problémák, in: *Magyar Közigazgatás* 1925/3. (1925. január 18.), 1.

184 Marco MARTINIELLO – Andrea REA: *Une brève histoire de l'immigration en Belgique*, Fédération Wallonie–Bruxelles, Bruxelles 2012, 9–13.

185 Claudia HARTMANN-HIRSCH: *Migrants, Minorities and Employment in Luxembourg*, European Monitoring Centre On Racism and Xenophobia, 2002, 4. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/236-LU.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/236-LU.pdf) (letöltve 2017. április 18.)

186 *Estudio demográfico de la población musulmana – Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2018*, Unión de Comunidades Islámicas de España, Madrid 2019, 7. <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf> Az 1.993.675 muszlimból 847.801 fő volt spanyol állampolgár. Uo.

187 Csehország a közelmúltban kisebbségi közösségként ismerte el a vietnámiakat és a fehéroroszokat. Lásd 27. sz. lábjegyzet.

bevándorlók nemzetiséglakta területekre költöznek be és megváltoztatják a fennálló etnikai arányokat.

Gondot okozhat a bevándorlás olyan esetekben is, amikor a kialakított intézményes megegyezés központi eleme a különböző etnikai csoportok arányossága. Ekkor az etnikai arányok említett megváltoztatásán túl az is probléma lehet – például a később bemutatandó arányosság és kvóták alkalmazása esetén – ha nagyobb számban megjelennek a kialakított keretekben saját helyüket meg nem találó „egyéb” csoporthoz tartozók, akik úgy érezhetik, hogy kiszorulásuk vagy kedvezőtlenebb helyzetük az „öshonosakhoz” képest állampolgári jogegyenlőségüket sérti. Amennyiben számuk elér egy kritikus tömeget, az is elképzelhető, hogy a kialakított hatalommegosztási rendszer léte is veszélybe kerül.

A bevándorlás jelen van Dél-Tirolban, Ålandon és más autonóm területeken, de a legnagyobb jelentőséggel talán mégis Katalóniában bír. Az északkelet-spanyolországi autonóm közösségben 2000-ben mindössze 215 000 külföldi élt,<sup>188</sup> 2016-ban viszont már 1 105 000,<sup>189</sup> a lakosság 16%-a, nem is beszélve arról, hogy az elmúlt évtizedekben sokan spanyol állampolgárságot szereztek, így ők ezekben a statisztikákban már nem szerepelnek.<sup>190</sup> A spanyol nyelv szerepének növekedését ellenző Katalónia kormányzati célként határozta meg az érkezők *katalán* és nem *spanyol* közösségbe integrálását,<sup>191</sup> az emiatt kialakult feszültség pedig ezen a területen is reprodukálta a később részletezendő spanyol-katalán vita minden etnikai, gazdasági és intézményi vetületét.<sup>192</sup>

A regionális és országos szintek mellett európai dimenzióval is rendelkezik a kérdéskör, ráadásul többel is. A legismertebb ezek közül az európai migrációs politikával – egyáltalán egy ilyen európai politika létjogosultságának kérdésével – függ össze, de számunkra most sokkal inkább az fontos, hogy az elmúlt években elkezdett begyűrűzni Európába a kisebbségekre vonatkozó amerikai szemlélet. A két kontinens között hagyományosan jelentős különbség van ebben a tekintetben – nem véletlen, hogy Európa lett a nemzetközi kisebbségvédelmi szabályozás kialakulásának a bölcsője.

Az Egyesült Államok hagyományosan bevándorló ország – habár ezt az elmúlt időszakban többen igyekeztek kétségbe vonni –, míg Európa országai többnyire nem hajlandóak magukat akként kezelni. A társadalmi eltérések miatt az USA-ban „az

---

188 Residents estrangers. 2000 <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=272&lang=es&t=2000>

189 Extranjeros con autorización de residencia. 2016 <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=272&lang=es&t=2016>

190 A beilleszkedés személyes kérdései kapcsán ld. például *Immigration complicates Catalonia's separatist picture* (2017. november 20.) <https://www.theguardian.com/world/2012/nov/20/immigration-complicates-catalonia-separatist-picture>

191 Ricard ZAPATA-BARRERO: Catalan Autonomy-Building Process in Immigration Policy: Conceptual, Institutional and Normative Dimensions, in: Alain-G. Gagnon – Michahel Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012, 220–221.

192 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](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/ALIAS/immigration_Catalonia_climent.pdf)

angol nyelv elsajátítása és a nem-mexikói kinézet önmagában lehetővé teszi az egyéni integrációt”,<sup>193</sup> míg Európában a kontinensen kívülről érkező, jelentős részben muszlim bevándorlók integrációját a fizikai különbözőség mellett a nyelvi problémák és főleg az állam és az egyház viszonyrendszerében, illetve a társadalmi szerepek felfogásában jelentkező óriási különbségek is akadályozzák. Ezt a társadalmi szakadékot egyesek úgy kívánják áthidalni, hogy a bevándorló és az őshonos kisebbségi közösségek közötti határvonal elmosására töreksszenek.

Ez politikai diskurzusok mellett dokumentumokban is megjelent már, így például az ET Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának negyedik tematikus kommentárjában, amely – bár nem ad pontos definíciót – az egyezményben érintett nemzetiségek fogalmának egy olyan kibővített értelmezését adja, mely a hagyományos nemzeti kisebbségek mellett akár a bevándorló kisebbségeket is magában foglalhatja. Vizi szerint ez dogmatikailag akár helyes következtetés is lehet, de nyilvánvalóan nem egyezik a szerződő államok gyakorlatával, és valószínűleg nem fedi szerződéses akarataikat sem.<sup>194</sup> Tóth Norbert helyesen hangsúlyozza, hogy a megközelítés alapvetően téves, mert a Tanácsadó Bizottság nem a nemzetközi jog alanya, a szerződés értelmezésére pedig az alanyok, elsősorban az államok jogosultak – ahogy az eddigi gyakorlat is ez volt.<sup>195</sup> Sőt, mivel a Keretegyezmény tárgya a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme, az állam döntési joga korlátlan: a nemzeti kisebbségeket minden állam szabadon jogosult elismerni, ahogy ezt már mi is hangsúlyoztuk – függetlenül attól, hogy a jogi helyzet megfelel-e a valóságnak.

Mindazonáltal ez a fejlemény is szükségessé teszi az őshonos közösségek objektív szempont révén való jogi elhatárolását a bevándorló közösségek tagjaitól és leszármazottaiktól.

\*\*\*

A fejezet egyfajta összegzéseként hangsúlyozhatjuk, hogy a lakosság területhez való hagyományos kötődése és az országok nemzetállami jellege kellő indoklást jelenthetnek a területi megközelítésű kisebbségvédelmi rezsimek kialakítására abban az esetben, ha az érintett kisebbségi közösség kellő érdekérvényesítési képességgel rendelkezik. Vonatkozó európai példákat a következő fejezetben ismertetünk, ahol világossá fog válni az is, hogy ez az érdekérvényesítési képesség sokféle lehet. A kollektív jogok legitimitását – ahogyan azt az ismertetett nemzetközi dokumentumok is megerősítik – az adja, hogy

---

193 Richard ALBA: Bright vs. blurred boundaries: Second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States. in. *Ethnic and Racial Studies* Vol. 28 No. 1. January 2005, 20–49.

194 Vizi: A kisebbségi jogok, 13.

195 TÓTH Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan, in. *Kisebbségi Szemle* 2017/3, 71–88.

azok révén szerezheti meg vagy vissza a – nem kizárólag etnikai értelemben vett – területi közösség a rendelkezést a lakóterülete és annak erőforrásai felett, terjesztheti ki oktatási és kulturális jogait, illetve biztosíthatja hatékonyabb részvételét a közügyekben.

A bevándorlás révén átalakuló társadalmi összetétel szintén a kollektív jogok és a területi fókusz melletti új típusú érvek tekintendők, hiszen egyes esetekben nem a lélekszám a döntő – például a belgiumi német közösségében, amely a maga 70 000 fős lélekszámával lényegesen kisebb, mint a 2012-ben már 430 000 fős belgiumi marokkói közösség – hanem a meghatározott területhez való tradicionális kötődés és az adott területen alkotott etnikai többség ismérve. Az intézményi következménye ennek a különbségnek egyértelmű kell legyen: amíg a marokkói közösség rendelkezhet és rendelkezik is kulturális intézményekkel, addig a belgiumi német közösség sokkal komplexebb intézményrendszerrel bír, hiszen őket Belgium német közösségként kívánja integrálni.



### III. A TERÜLETI ALAPÚ HATALOMMEGOSZTÁS

A területi alapú hatalommegosztás – a területi autonómia és a föderáció – alaposabb megismerése érdekében először az autonómia tartalmát, illetve a személyi és területi autonómia elkülönítését mutatjuk be. Ezt követik azok a kérdések, amelyek a területi alapú hatalommegosztás lényegét adják: a terület és a hatáskörök kijelölése és fontossága, az alkalmazható intézmények bemutatása, az egyéneket, a területi közösséget és az államot védő garanciák ismertetése, valamint a felmondással és a felülvizsgálattal kapcsolatos kérdések. Külön figyelmet kapnak a területi alapú hatalommegosztással kapcsolatos ellenérvek is, amelyek az intézmény kritikai bemutatását segítik elő.

#### III. 1. Autonómia, mint kisebbségvédelmi eszköz

Az autonómia szó görög eredetű (αὐτονομία), az *autós* (αὐτός, ön) és a *nómos* (νόμος, jog) elemekből tevődik össze, általánosságban önkormányzáshoz, saját törvények alkotásához való jogot jelent, jogosultságot arra, hogy az emberek valamilyen elv szerint meghatározott csoportja választott szervei révén maga dönthessen bizonyos kérdésekben. Az autonómia megfogalmazható a hatalom befolyása alóli teljes vagy részleges mentességként is.<sup>196</sup> 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. 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.

Mivel a kisebbségi autonómiára irányuló törekvések nem pusztán a jogvédelmet, hanem a hatalomból való részesedést célozzák, így még megosztóbbak, mint a kisebbségi jogok általában. 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.<sup>197</sup>

196 Tóth: *A kisebbségi*, 21.

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

A kisebbségi autonómiát a nemzetközi közösség jellemzően akkor támogatja, ha már létezik és megszüntetése biztonsági kockázatokat vetne fel, illetve ha létrehozása segíthet az adott állam szétesését megelőzni.<sup>198</sup> Ezt a hozzáállást láthattuk megjelenni 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 szinonimája, míg a részben hasonló tartalmú *decentralizáció* vagy a *helyi önkormányzás* pozitívabb megítélés alá esik.

Vitatott lehet az autonómia és az önkormányzás elhatárolása. Egyes vélemények szerint az autonómia esetében nem beszélhetünk például politikai hatalom gyakorlásáról, mindössze a központ által delegált jogosítványok alapján zajló végrehajtásról.<sup>199</sup> Ennek ellentmond, 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.<sup>200</sup> Még sincs szükség mélyreható vizsgálatra abban a kérdésben, hogy melyik fogalom pontosan mit jelent, mert a területi alapú hatalommegosztásnál olyan intézményi megoldásokat vizsgálunk, amelyek valamely tömbben élő nemzetiség öngazgatási törekvéseinek kielégítését szolgálják – ideértve a döntések meghozatalának és végrehajtásának jogát is – függetlenül az elnevezéstől.

Az intézmény működtetése során a jogok és hatáskörök gyakorlása a jogosítottak által választott szerveken keresztül történik, amelynek jogköreit általában az állam törvényhozása által megerősített statútum rögzíti, csakúgy, mint az autonómia célját, feladatait, illetve belső igazgatási-szervezeti kérdéseit. Az államok többnyire megelégednek azzal, hogy az alaptörvényben nevesítik az autonómiát és annak részletszabályozását alacsonyabb szintű szabályozásra utalják; nagyon ritka hogy magában az alkotmányban részletszabályok jelenjenek meg az autonómia működése kapcsán. Ilyen 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. cikkek).

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.<sup>201</sup> Az

---

198 Palermo: When the Lund Recommendations, 659.

199 Welhengama: *Minorities'*, 100–102.

200 Schulte: *Conflict*, 24.

201 Formája ennek is többféle lehet, így népeségarányos, feladatorientált – ebben az esetben 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.<sup>202</sup> 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: 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 előterjesztők nem lehetnek kedvezményezettek.<sup>203</sup> 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.<sup>204</sup> A kultúra fontosságát hangsúlyozók az autonómiához való jogot a kultúra megőrzésének szándékából vezetik le.<sup>205</sup> Safran szerint elsősorban az a kisebbség jogosult autonómiára, amelynek kultúráját, létét veszélyezteti az állam. Elkerülendőnek nevezi viszont az autonómia intézményesítését, ha a szabadságjogokat biztosító államban elég erős a civil társadalom a kisebbségi igények megjelenítésére, illetve, ha feltételezhető, hogy az autonómia kevésbé toleráns, nyitott vagy demokratikus körülményeket teremtené, mint amiket az állam aktuálisan biztosít.<sup>206</sup> Varga Zs. András szerint az autonómia lényege a saját autonóm közjog vagy részközjog megteremtésének lehetővé tétele, amely biztosítja a közösség fennmaradását. Ez kétirányú elismerést igényel, egyrészt a területi állam részéről, másrészt – amennyiben van, akkor – az anyaállam által, az együttműködés

---

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.

202 A kérdés nemzetközi jogi megítélése kapcsán ld. például Tóth: A kisebbségi, 51–70.

203 Alfredsson: *Autonomy*, 42.

204 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](https://www.abdn.ac.uk/law/documents/jemma_wilson.pdf)

205 Keating: *Rethinking*, 21.

206 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.

intézményes kereteinek megteremtése érdekében.<sup>207</sup> A gyakorlat azt mutatja, hogy az állam maga határozza meg, hogy kit jogosít fel autonóm státuszra. Így például a spanyol alkotmány 2. cikke a nemzetiségeket és a régiókat, Finnország az Åland-szigetcsoporthoz, Olaszország pedig meghatározott régiókat nevesített autonómiaként.

Általánosságban előre bocsátható, 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 esetleges csorbulásától való félelmet.<sup>208</sup> 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 hogy a nemzetközi közösséget bevonták-e a probléma megoldásába. Ami igazán lényeges az az, hogy a felek elkötelezettek-e a megoldásra, illetve hajlandóak-e a megállapodást a társadalmi-gazdasági változásoknak megfelelően időről-időre jószándékkal felülvizsgálni.<sup>209</sup>

Az autonómiamodellek az adott állam belső jogszabályai szerint működnek, akkor is, ha kiindulópontjuk – mint például Dél-Tirol esetében – nemzetközi kötelezettségvállalás.<sup>210</sup> Az autonóm terület, mint közigazgatási egység korlátozott nemzetközi jogalanyisággal is bírhat, amely megnyilvánulhat szerződések kötésében, egyezményekhez, szervezetekhez való csatlakozásban.<sup>211</sup> 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.

---

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

208 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.

209 Schulte: *Conflict*, 83–85.

210 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, illetve a székely és a 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 vonatkozásában.

211 Az Åland-szigetek például képvisellel rendelkezik az Északi Tanácsban, illetve egyes tárgyakban, például hajózási útvonalak kijelölése, halászati szabályozás, nemzetközi egyezményeket köthet.

### III. 2. Személyi elvű autonómia<sup>212</sup>

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.<sup>213</sup>

A személyi autonómia nem feltétlenül gyakorol közhatalmat, ebben lényegesen különbözik a területi autonómiától. Ennek a különbségnek az oka a két intézmény eltérő jellegében van: a területi autonómia meghatározott terület ügyeit intézi, a személyi pedig személyek egy körének bizonyos ügyeit. Nyugat-Európában elterjedt, hogy a magánjog szabályai szerint közzhatóságot magánszemélyekre vagy -szervezetekre ruházzanak (ilyen például Németországban a *beliehne Unternehmer* vagy Hollandiában a *mandaat*),<sup>214</sup> 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.<sup>215</sup> Tevékenységük adókiivetésre, intézményeik igazgatására terjedt ki, illetve az Oszmán Birodalom milletjei esetében minden olyan kérdésre, amelyet a muszlim vallásúak esetében a saría szabályozott.<sup>216</sup> Az 1925-ös észt törvény a nyelvi kisebbségeknek

---

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

213 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](http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005_1-2_11.pdf)

214 Brunner – Küpper: Európai, 483–484.

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

216 Az Oszmán Birodalom nem találta problémásnak azt, hogy a milleteken belüli összezártság 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.

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.<sup>217</sup> A lehetőséggel a területileg szétszórtan élő észtországi kisebbségek éltek, vagyis a németek és a zsidók, míg a területileg koncentráltabb oroszok és svédok helyi többségükből adódóan egyes „észti” helyi önkormányzatok kontrollja révén elégtették ki autonómia iránti igényüket.<sup>218</sup>

Személyi autonómiával rendelkeznek ma például a skandináv államokban élő számik. 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 létrejöttek parlamentjeik, amelyek az adott ország számi közössége vonatkozásában oktatási és kulturális ügyekben, településrendezés és földhasználat, illetve a hagyományos életvitel szempontjából fontos más területeken fejtenek ki hatásköröket, szabályozási jog nélkül.<sup>219</sup> Hasonló intézményként alakultak meg a szerbiai nemzeti tanácsok, amelyek alapját a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló 2002. évi törvény 19. cikke teremtette meg, majd a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló 2009. évi jogszabály teljesített ki.<sup>220</sup>

A személyi autonómia leginkább az egyének kulturális igényeire koncentrált, 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.<sup>221</sup>

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.<sup>222</sup> Az elképzelés alapja az, hogy az adott közösséghez tartozó személyek élhetnek bizonyos jogokkal, amelyek közül egyesek az ország egész területén, mások pedig ott élvezhetőek, ahol az autonómia – oktatási, kulturális – intézményei megtalálhatóak.<sup>223</sup> Az intéz-

---

217 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.

218 Laponce: *Languages*, 172.

219 Schulte: *Conflict*, 23–24.

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

221 Dimitras – Papanikolatos: *Reflections*, 190.

222 Laponce: *Languages*, 165–172.

223 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 szegmensben túlmenő önkormányzati jogot. FEDINEC Csilla: „A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja”,

ményekre 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.<sup>224</sup> Ez például fontos szerepet játszott Magyarországon a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény elfogadása során, amely a korábban komoly problémát jelentő ún. „etnobiznisz”<sup>225</sup> 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 kifejezetten szenzitív kérdés, mert visszaélésre adhat lehetőséget: a magyarországi németek 1945–49 közötti kitelepítését jelentős részben az 1941. évi népszámlálás elvileg bizalmas adataira építve végezték el.<sup>226</sup>

Mivel elkülönült terület körülrajzolásával ez a modell általában nem jár, ezért az államok szükség esetén inkább engedik ezeknek az intézményeknek a működését.<sup>227</sup> A területi autonómiával összehasonlítva mégis arra a megállapításra juthatunk, hogy alkalmazása kevésbé elterjedt. Ennek oka nemcsak az államok vonakodásában lelhető fel, hanem abban is, hogy a nemzetiségek számára a személyi autonómia révén biztosított jogok sokszor nem elegendőek, abban a nyugati liberális filozófiában központiak tekintett egyéni jogok megvalósulását és nem közösségi jövőjük útját látják.<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup>

Keating a személyi autonómiával kapcsolatos nehézségek közé sorolta, hogy az elmúlt évtizedekben a globalizáció és egyéb folyamatok miatt az állami terület mindenek feletti fontosságába vetett hit bár lényegesen csökkent, de meg nem szűnt, az állami intézmények

---

Jaffa Kiadó, Budapest, 2015, 135–138.

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

225 A 2011-es törvénymódosítást megelőzően Magyarországon elterjedt gyakorlat, amelynek során nem nemzetiségi, vagy nem az adott nemzetiséghez kötődő személyek pénzbeli vagy más társadalmi haszonszerzés érdekében a közösséghez tartozónak vallották magukat és ilyen minőségükben közéleti tisztségek megszerzésére törekedtek. RÁTKAI Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya, in. *Regio* 2000/3, 112–132.

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

227 Safran: *Spatial*, 12–13.

228 Welhengama: *Minorities*, 104.

229 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.

működésének elve továbbra is szükségszerűen területhez kötött.<sup>230</sup> Ez önmagában még nem kizáró ok a nem területi autonómia alkalmazása kapcsán, 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,<sup>231</sup> másrészt a területi intézmények könnyebb számom kérhetőségének hiánya miatt. Problémaként merülhet fel, hogy az autonómia intézményei nem tudják feltétlenül megszólítani a közösség kevésbé tudatos tagjait,<sup>232</sup> illetve a kizárólag szabad bevallásra alapozott kisebbségi intézményrendszer lehetővé teheti a visszaélészerű joggyakorlást.<sup>233</sup> Tisztázatlan kérdés továbbá, hogy a személyi autonómiához önkéntes akarata alapján tartozó személyt rá lehet-e kényszeríteni az intézmények, például az anyanyelvű iskolák használatára.<sup>234</sup>

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.<sup>235</sup> 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.<sup>236</sup>

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

---

230 Keating: Rethinking, 15.

231 May: Misconceiving, 133.

232 Brunner – Küpper: Európai, 485.

233 Ismét a korábbi magyarországi etnobiznisz hozható példaként, az egyik legismertebb eset a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Szalonna községe 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. *Nyomoznak a szalonnai álrománok után* (2010. október 20.) [http://hvg.hu/itthon/20101020\\_onkormanyzat\\_alromanok](http://hvg.hu/itthon/20101020_onkormanyzat_alromanok)

234 Brunner – Küpper: Európai, 486.

235 Keating: Rethinking, 14–15.

236 Markó: *Kié*, 158–159.

területén él, akkor megfelelő autonómia esetében teremthető olyan állapot, hogy az adott nemzetiség érdekeltté válik az állam fenntartásában.<sup>237</sup> Ezt szolgálta az 1939-44 között Magyarország keretein belül működtetett kárpátaljai, területi alapon meghatározott kulturális önkormányzat. 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, hogy az nem veszélyezteti az állam egységét. Példának egy esetleges örmény kulturális autonómiát jelölt meg, amely működhet egy örmény világszervezet keretein belül.<sup>238</sup>

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy az intézmény területileg koncentráltan élő és nagyobb lélekszámú közösségek esetén nem, de helyi kisebbségben vagy szétszórtan élő közösségek esetében alkalmas lehet az identitás számára fontos oktatási és kulturális intézmények feletti ellenőrzés és igazgatás jogának biztosítása révén az asszimiláció megakadályozásában. Ami miatt elégtelen a jelen munkában vizsgált közösségek vonatkozásában a személyi autonómia az éppen a feladat- és hatáskör korlátozottsága: tekintetbe véve, hogy az adott területen valamely nemzetiség hagyományosan többséget alkot, nyilvánvaló, hogy erős és tradicionális kötődése van a terület gazdasági erőforrásainak kiaknázásához, hiszen annak révén tudott megélni. Egy olyan autonómia vagy önkormányzatiság tehát, amely erre nincs tekintettel, kevésbé valószínű, hogy megfelelő lesz a közösségnek, még ha az állam nagyobb valószínűséggel is hajlandó azt megteremteni.

### III. 3. 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 államokat analógiaként véve – Monaco területe alig 2 km<sup>2</sup>, míg a Mikronéziai Szövetségi Államok 700 km<sup>2</sup>-es területe 607 szigetből tevődik össze egy 2,6 millió km<sup>2</sup>-es területen a Csendes-óceánban. Ugyanígy nem meghatározó a lakosság szám sem, a fenti két állam lakossága 38 000, illetve 100 000 fő körüli.

Nem feltétlenül szükséges, hogy nemzetiséghez vagy népcsoporthoz kötődjön az önkormányzatiság, létrejöhet gazdasági okból is, mint történt Kínában Hongkong és Makaó különleges igazgatású területek esetében. Az autonómia létesítése sok esetben mégis valamely, az országos többségtől eltérő nemzetiségű népesség helyi többségére vezethető vissza.

A nemzetiségi többség elvén megszervezett területi autonómia létrehozásának oka általában olyan rezsim kialakítása, amely az ott alkalmazott nyelvi jogok révén lehetővé teszi az országos kisebbséghez tartozók hatékonyabb politikai és adminisztratív érvé-

237 Párdány: *Államgyűlés*, 343.

238 Párdány: *Államgyűlés*, 344.

nyesülését, valamint egyéb jogok biztosítása révén a társadalmi, gazdasági és kulturális életük fejlesztését.<sup>239</sup> Kedveltségét növeli, hogy a területhez kötött intézményrendszer miatt jobb minőségű és komplexebb szolgáltatások várhatóak 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.<sup>240</sup>

A területi autonómia alkalmazása ennek ellenére az elmúlt mintegy két évtizedben csökkenő tendenciát mutat, mindössze néhány esetben, így például Moldovában vagy Szerbiában került sor létesítésére, más helyeken – például Romániában vagy Szlovákiában – elutasították, sőt Oroszországban erős központosítás zajlott 2004-ben. Az intézmény tartalma sokféle lehet, de meglátásunk 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.<sup>241</sup>

Az egyik első, modern értelemben vett, kisebbségi alapon létrejött területi autonómia a ma is működő, 1921-ben az Åland-szigetek számára létrehozott státusz volt.<sup>242</sup> 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. Egyes vélemények szerint 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 identitás-formáló szerepet többnyire be nem töltő többnyelvűség miatt könnyen változhatnak, ami ellehetleníti a területi autonómia alkalmazását, mivel annak alapfeltétele a meghatározott területhez hagyományosan kötődő, egységes, stabil – és a körülötte élőkől világosan elkülöníthető – identitással rendelkező népesség.<sup>243</sup> Ugyanígy hangsúlyozzák egyes szerzők, 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 határ-átrajzolásra kezdjenek.<sup>244</sup> Ezekkel

---

239 Ossipov: *Some Doubts*, 179.

240 Safran: *Spatial*, 13–14.

241 Párdány: *Államegyiség*, 363.

242 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.

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

244 A kérdés kapcsán ld. Búr Gábor: *Államkudarcok Afrikában*, in. Búr Gábor: *Afrika-történelmi*

a problémákkal Európa nem szembesül. Mindez annak ellenére is igaz, hogy korlátozott számban a kontinensünkön is vannak ilyen bizonytalan identitású területek, például Kelet-Ukrajna vagy Odessza térsége, 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.<sup>245</sup>

A területi autonómia létesítése sok esetben konfliktusra vezethető vissza, Európában ez az arány 40% feletti, a többi kontinenst számítva még ennél is magasabb.<sup>246</sup> 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.<sup>247</sup> A befagyott konfliktusok rendezésére viszont többnyire nem alkalmas a területi autonómia, hiszen kevesebbet kínál, mint a már megszerzett *de facto* függetlenség,<sup>248</sup> akkor is, ha nemzetközileg elismert státuszt eredményezhet.<sup>249</sup>

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 Krím autonómiájának megerősítésére, addig tudatosan maradtak távol a magyar közösségek autonómiatörekvéseitől. Kymlicka felvetésére – miszerint

---

*tanulmányok*, Mundus Novus, Budapest 2011, 93–126. A gyarmati időszakból származó határokat egy esetben, Dél-Szudán függetlenedésekor írták fölül.

245 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.

246 Schulte: *Conflict*, 25.

247 Rothchild – Hartzell: *Security*, 254–269. Az 1945-1999 közötti 102 polgárháborús konfliktusból csak 26-ot tudtak mintaként felhasználni, mert 17 folyamatban volt az elemzés elkészítésekor, 47-ben pedig 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. Stabilnak 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.

248 Palermo: *Central*, 89.

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

az EBESZ csak az erőszakot alkalmazó kisebbségek számára javasol autonómiát, így az erőszakot „jutalmazza”<sup>250</sup> – Palermo azt válaszolta, hogy egyrészt nem léteznek egy-egyesített 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.<sup>251</sup> 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.<sup>252</sup>

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 megeremtésére 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 vagy sikertelenség esetén akár a szeparatizmust is –, amely területileg koncentráltan él, de határait, etnikai területét nem tudja megvédeni a többséghez vagy más népcsoporthoz tartozókkal szemben, így felrémlik előtte nyelvterületének elolvadása.<sup>253</sup> A belgiumi flamandok példája klasszikus esete ennek.<sup>254</sup>

Ahogy a regionális identitás megerősödésében, úgy az autonómia sorsában is meghatározó lehet a gazdasági fejlettség vagy fejletlenség. Amennyiben fejletlen területeken az autonómia nem képes a gazdasági lemaradást csökkenteni, az táptalajt adhat az állammal szembeni erősebb követelések megfogalmazásának. Ugyanilyen hatással járhat viszont az is, 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, ha nem tudja megtermelni a működési költségeit és így az államnak kell jelentős forrásokat a fenntartására fordítania.<sup>255</sup>

Az autonómia megadásáról való döntés során az állam természetesen mérlegeli a körülményeket. Ukrajna például 1991-ben elfogadta a krími autonómia megeremtését célzó helyi népszavazás eredményét, míg Beregszász járás és Kárpátalja hasonló, helyi népszavazásokkal megerősített törekvéseit figyelmen kívül hagyta. Hasonlóan elutasítón

---

250 Kymlicka: *Rights to Culture*, 35–63.

251 Palermo: *When the Lund Recommendations*, 658–659. A főbiztos vezérelve Palermo szerint az, hogy az autonómia támogatása a tevékenysége során inkább kivételnek, mint szabálynak tekintendő.

252 Keating: *Rethinking*, 20–21.

253 Laponce: *Languages*, 148–149.

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

255 Schulte: *Conflict*, 33.

kezelte Észtország Narva és Sillamäe körzetek 1993-as népszavazását egy orosz területi autonómia létesítése kapcsán,<sup>256</sup> 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, amely helyreállította a Skót Parlamentet és megállapította hatásköreit. Ugyanakkor például Elzászban, ahol 2013 áprilisában népszavazást rendeztek a történelmi területet alkotó két körzet 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 Lotaringiával és Champagne-Ardenne-nel vonták össze egy közigazgatási régióba *Grande Est* néven.<sup>257</sup>

Sok esetben az állam csak a legvégső esetben, az államterület csorbulása reális veszélyének felsejlésekor hajlandó az autonómia biztosítására, mint tette azt Magyarország 1918-19 fordulóján a ruszinok, szlovákok és a németek autonómiájáról szóló törvények megalkotásával, vagy Csehszlovákia a – Felvidék magyar lakta sávjának visszacsatolását megelőzően folytatott – komáromi tárgyalások idején 1938-ban a Csalóköz vonatkozásában.

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.<sup>258</sup>

A területi autonómia előnyei közé sorolják, hogy az etnikai problémákat lokalizálja,<sup>259</sup> 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 biztosításának megfelelő keretét látja, és érdekeltté válik az állam fennmaradásában.<sup>260</sup> Bár az államterület csorbításának félelméről később beszélünk részletesen, itt hangsúlyozandó, hogy a fenti meglátásnak ellentmondhat az a helyzet, ha az autonómiára törekvő „részközösség” (az állampolgárok ez esetben nemzetiségi szempontból elkülönülő, meghatározott területen többséget alkotó része) „magterülete” (anyaországa) határos az érintett területtel, mert az önkormányzatiság ilyen körülmények veszélyt jelent az államegység szempontjából is.

---

256 Pål 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.

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

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

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

260 Párdány: *Államegység*, 164–166.

Az egyben tartás ebben az esetben úgy oldható meg, ha az autonómiát biztosító ország állameszméje 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.<sup>261</sup> 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 svéd, illetve német jellegéből adódóan – már külön intézkedések nélkül is biztosított lenne.

### III. 4. A területi alapú hatalommegosztás létesítése

Területi alapú hatalommegosztás alapulhat nemzetközi kötelezettségen, vagy belső politikai és jogi vállaláson. A nemzetközi kötelezettségen alapuló önkormányzat jellemzően olyan területeken valósul meg, amelyeknek stratégiai jelentőségük van, mint például az Åland-szigetek, vagy ahol a térségi stabilitás miatt a nemzetközi közösségnek kiemelt érdeke fűződik az államközi – például Dél-Tirol esetében – vagy az államon belüli – például Bosznia-Hercegovinában – viszonyok rendezéséhez. 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 kitérgyalás 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.<sup>262</sup> Minden esetben fontos az autonómia tartalmának konszenzusos, a felek akarategyezését kifejező felülvizsgálata iránti nyitottság annak érdekében, hogy a dinamikusan változó viszonyokra az intézményrendszer reagálni legyen képes; ennek részleteit később vizsgálom majd.

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 ålandi autonómia-státútum esetében, amelynek tartalmáról Svéd- és Finnország egyezett meg, a terület lakosainak kihagyásával.<sup>263</sup> A Népszövetség közreműködésével kidolgozott szöveg a svájci kantonok működési elvét vette mintául.<sup>264</sup> 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 később több lépcsőben bővített modell azóta

261 I.m. 353–356.

262 Salat: *Etnopolitika*, 307.

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

264 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.

mintává vált, így például a 2005-ös aceh-i (Indonézia) rendezés jelentős mértékben annak átvételével történt.<sup>265</sup> Intézményi szempontból példamutató a szabályozás, hiszen a konfliktust békés úton sikerült tartósan – közel 100 éve – rendezni, annak révén, hogy alkalmasnak bizonyult a szigetek svéd jellegének megőrzésére. A szabályozás erős alkotmányos alagra épül, a helyi kormányzat széleskörű jogosítványokkal rendelkezik, a státútum módosítása pedig nem történhet meg az álandi törvényhozás, illetve két egymást követő finn parlament minősített többségének beleegyezése nélkül.<sup>266</sup>

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 impériumváltást<sup>267</sup> 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.<sup>268</sup> A két háború közötti asszimilációs politika, majd az 1939-es áttelepítési egyezmény gyengítette a terület német jellegét.<sup>269</sup> 1945 után a terület 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.<sup>270</sup>

Érdeemes szót ejteni arról, hogy a háborúból vesztesen kikerült korábbi centralizáló olasz állam 1945-ben szorult helyzetben 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

---

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

266 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\\_Blomberg\\_webb.pdf](http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2-2015_Blomberg_webb.pdf)

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

268 Az 1948-as első autonómia-státútumban ezért németül 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.

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

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

vágyott<sup>271</sup> és felmerült Dél-Tirol Ausztriához való visszacsatolásának lehetősége is.<sup>272</sup> Már 1944 elején sor került bizonyos regionális intézmények létrehozására Szicílián és Szardínián a megszálló szövetséges hatalmak által létrehozott helyi közigazgatás felügyelete alatt.<sup>273</sup> Valle d’Aosta az 545/1945. sz. törvény értelmében régióvá alakult, Szicília széles körű pénzügyi és jogalkotói autonómiáját<sup>274</sup> pedig a 455/1946. sz. törvény írta elő.<sup>275</sup> 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.<sup>276</sup>

Habár a dél-tiroliak nem mondhatták, hogy nem rendelkeznek autonómiával, az csak névleges volt. Az 1948-as statútum értelmében Dél-Tirol az olasz többségű Trentino-val egybekapcsolva lett autonóm, így a régió olasz többségű volt. A tartomány számára fontos mezőgazdasági és turisztikai ügyeket is kezelő regionális gyűlésben bármikor lezavazhatta 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 továbbá, hogy a rendezés csak elismerte a német

---

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

272 Steininger: *Südtirol*, 119–121.

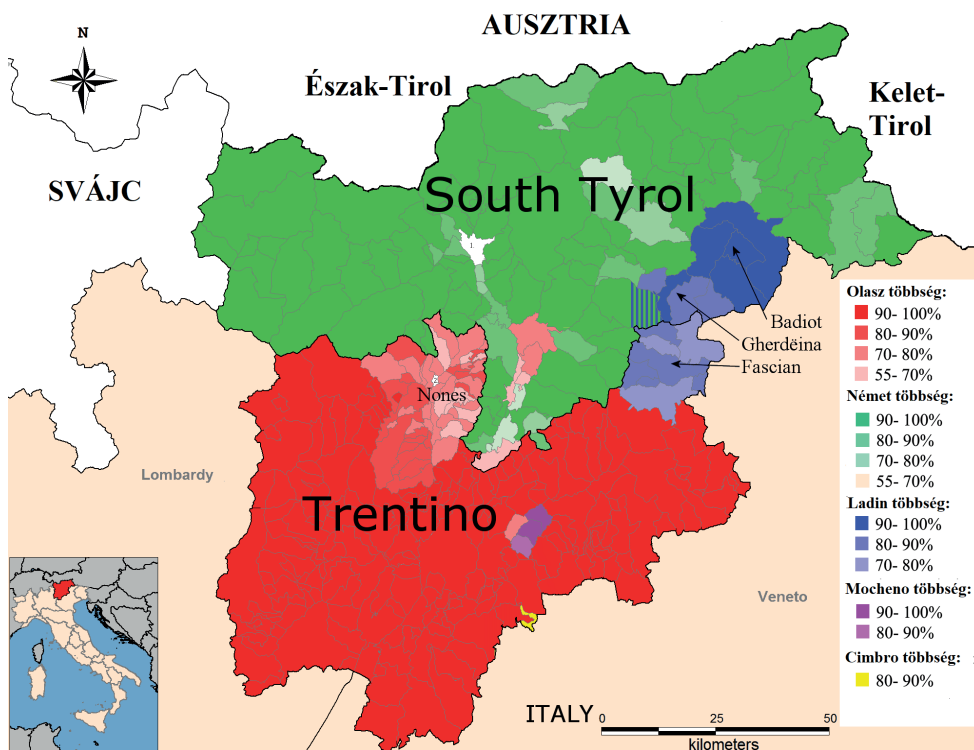
273 Ez hasonló jelenség volt ahhoz, ami 1944 végén Észak-Erdélyben zajlott, vagyis hogy a megszálló szövetséges haderő ellenőrzése alatt kiépült egy helyiekből álló közigazgatási struktúra. A különbség Olaszország és Románia között abban állt, hogy az utóbbinak lehetősége volt már 1945 márciusában felszámolni az észak-erdélyi intézményeket, amikor a román államigazgatás a kommunista vezetésű kormány megalakulását követően átvehette a terület feletti szuverenitást.

274 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.

275 Az 1946-os autonómiastatútum értelmében Szicília pénzügyi és jogalkotási 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 elhúzódozó 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 – Michal Keating: *Political Autonomy and Divided Societies—Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn., 2012, 140.

276 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.

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.<sup>277</sup> 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.<sup>278</sup>



2. ábra. Trentino és Dél-Tirol etnikai térképe 2011-ben (A szerző által átdolgozott térkép forrása: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Language\\_distribution\\_in\\_South\\_Tyrol\\_and\\_Trentino.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Language_distribution_in_South_Tyrol_and_Trentino.png))

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

278 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>

A helyeket zavaró olasz betelepítések elleni tiltakozásul 1956-ban robbantak az első bombák.<sup>279</sup> 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.<sup>280</sup> 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.<sup>281</sup> A fordulópontot az 1961. június 12-i *Tűz éjszakája* (Feuernacht) hozta, amely végül bizonyos idő elteltével rákényszerítette Rómát, hogy tárgyalóasztalhoz üljön.<sup>282</sup>

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 tiroli német identitású volt, ami az osztrák nemzetépítési folyamattal párhuzamosan fordult inkább Ausztria felé, köszönhetően annak is, hogy a hagyományosan erős tiroli regionális tudatra építve Bécs tudatosan használta a dél-tiroli rendezés kérdését saját nemzetépítésében, illetve külpolitikai láthatóságának növelésében. Ennek során fontos esemény volt, hogy az ENSZ Közgyűlésének (KGY) 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 legitim módon fejtheti ki a véleményét a kérdésben.<sup>283</sup>

Az osztrák pozíciót gyengítette viszont a Dél-Tirolra vonatkozó ausztriai nézetek sokfélesége és azok nehéz összeegyeztethetősége. 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.<sup>284</sup>

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.<sup>285</sup> Ugyanígy fontos

---

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

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

281 Alcock: *The South Tyrol*, 8.

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

283 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))

284 Katzenstein: *Ethnic*, 303–306.

285 Katzenstein: *Ethnic*, 319–320.

volt az SVP-nek az az 1964-es döntése, amely a ladinok érdekeinek nyílt felvállalása révén megszerezte a népcsoport politikai támogatását.<sup>286</sup>

A konfliktus rendezhetőségének három politikai oka volt:

- Tirol ausztriai része képes volt a kérdést az osztrák állami politika szintjére emelni az 1950-es években, Ausztria pedig sikeresen tudta azt nemzetközi szinten megjeleníteni,
- az olasz belpolitika a regionalizáció irányába fordult, valamint
- Dél-Tirolban megváltozott a helyi olasz és német elit érdekérvényesítő képessége.<sup>287</sup>

A korabeli olasz politikai rendszer jellemzője, a klientelizmus – egyes állások politikai alapon történő elosztása – 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.<sup>288</sup> 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, 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.<sup>289</sup> 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 az 1815-1830 közötti holland uralom során sem változott, bár a közigazgatásba, oktatásba és igazságszolgáltatásba visszatért a holland.

Az 1830-ban függetlenedett Belgiumban az elit a francia nyelv térnyerését támogatta,<sup>290</sup> ami egyrészt arra vezetett, hogy a demográfiai többséget adó flamandok nyelve

---

286 Győri Szabó: *Kisebbség*, 241.

287 Katzenstein: *Ethnic*, 300.

288 Katzenstein: *Ethnic*, 306–310.

289 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.

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

másodrangúvá vált,<sup>291</sup> másrészt kitolódott a nyelvük standardizálása.<sup>292</sup> A flamand pozíciót segítette viszont, hogy egyes tartományokban fennmaradt a holland nyelvű államigazgatás és igazságszolgáltatás,<sup>293</sup> 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.<sup>294</sup> Épp ezért a flamand nemzeti mozgalom nem a kultúrától megfosztottságra, hanem a másodrangúság felszámolásának és a korlátozott flamand nyelvű közélet kiszélesítésének szándékára vezethető vissza.<sup>295</sup> A kispolgári bázisú flamand mozgalom sajátossága ezért, hogy egyszerre irányult saját területének társadalmi elitje – amely a franciásítás szószólója volt – és a belga-francia identitású állam ellen.<sup>296</sup>

A következő évtizedek, elsősorban a választójog fokozatos kiterjesztése révén – amely érvényesítette a flamand demográfiai többséget – és a politikai élet háromosztatúsága miatt a flamand egyenjogúsítás előremozdulását hozták.<sup>297</sup> Habár az 1898-as nyelvi egyenlőségről szóló törvény egyenlő hivatalos nyelvvé nyilvánította a franciát és a hollandot,<sup>298</sup> és az első világháború kezdetére a flamand mozgalom jelentős eredményeket ért el, nem vált egyenrangúvá sem a két nyelv, sem a két közösség.<sup>299</sup> A Vallóniában élő flamandokra *ötödik hadoszlop*ként tekintettek, míg 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.<sup>300</sup>

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 igényt és holland nyelvűvé tették a Genti Egyetemet. A háború utáni visszarendeződés az 1920-as évek végéig tartott. Habár ekkor még elutasították

---

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

292 Frogner – Quevit – Stenbock: *Regional Imbalances*, 253.

293 Wils: *Histoire*, 174.

294 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 biztosított jogállását nem akarta veszélyeztetni. Uo. 140.

295 Connor: *Ethnonationalism*, 38.

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

297 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.

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

299 Ez mindkét nemzetiséget frusztrálta. Reynebeau: *Le Rêve*, 142.

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

a föderalizmust – aminek követelését árulásként aposztrofáltak<sup>301</sup> – az 1930-as évek elejének közigazgatási és oktatási törvényei már bevezették a területi elv szerinti nyelvhasználatot.<sup>302</sup> Ez utóbbi – Brüsszel és agglomerációja kivételével – megszüntette a családfő jogát gyermeke iskoláztatási nyelvének megválasztására, az oktatás nyelvét az adott önkormányzat nyelvéhez igazította.<sup>303</sup> Az új közigazgatási törvény bevezette az egynyelvű közigazgatást, a két nyelvi 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.<sup>304</sup>

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 végbenment az átállás.<sup>305</sup> A második világháború előestéjén a flamand minimalista program nagyrészt megvalósult,<sup>306</sup> 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 mert az 1930-as évekbeli törvényekkel a vallon mozgalom legharcosabb tagjait – a Flandriában élőket – feladták annak érdekében,

---

301 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.

302 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 nyelv 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.

303 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.

304 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 mindenkor 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 viszonzták, még olyan turisztikai települések, mint Dinant vagy Spa esetében sem. Witte – Van Velthoven: *Languages*, 121.

305 Wils: *Histoire*, 201.

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

hogy Vallónia egynyelvűségét megőrizhessék, defenzívába szorítva ezzel a vallon mozgalmat. Ennek megfelelően 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.<sup>307</sup>

Sokhatásként érte a két közösséget az 1947-es népszámlálás is: a vallonok látták, hogy visszavonhatatlanul kisebbségbe kerültek az országban belül, így a többségi demokrácia szabályai szerint bármikor leszavazhatóak, a flamandok pedig azt, hogy a nyelvhatáron, illetve a városaikban, különösen Brüsszelben erősen csökkent arányuk.<sup>308</sup> A harmadik jelentős tényező a III. Lipót visszatéréséről rendezett 1950-es népszavazás<sup>309</sup> 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.<sup>310</sup> 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.<sup>311</sup>

Végül, amikor az 1960-as évek elején a feszültség már az állam létét veszélyeztette,<sup>312</sup> 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.<sup>313</sup> 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

---

307 Wils: *Histoire*, 268.

308 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 egy 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.

309 Lásd 52. sz. lábjegyzet.

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

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

312 Lijphart: *Political Theories*, 58.

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

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,<sup>314</sup> majd az 1970-es alkotmány szentesítette a régiókra és közösségekre épülő államberendezkedést.<sup>315</sup> A következő évtizedek a jogosultságok kiterjesztéséről szóltak, ám az állam az egység valamiféle fenntartása érdekében a közösségeknek és a régiókra átruházott hatáskörök tekintetében megőrzött bizonyos kompetenciákat, így például bár az oktatásügy közösségi hatáskör, a diplomaszerezés minimumfeltételei központilag rögzítettek.<sup>316</sup>

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.<sup>317</sup>

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.<sup>318</sup> 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.<sup>319</sup>

Amíg az 1993-at megelőző alkotmánymódosítások egy unitárius állam átszervezésének lépcsői voltak, addig az 1993-as alaptörvény Belgiumot föderális állammá

---

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

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

316 Juhász: *Föderalizmus*, 39.

317 Laponce: *Languages*, 180–181.

318 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 tudott hasonló 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 vallóniai hatáskörök osztottak a kelet-belgiumi német közösséggel.

319 Manzinger: A föderális, 16–17.

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<sup>320</sup>-párti miniszterhelyettes 2016. január 6-i nyilatkozata, miszerint egy 2019 előtti újabb alkotmánymódosítás folyamánként 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.<sup>321</sup>

Szintén más módon 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 meghatározó állandó problémája a spanyol nemzetállamiság és a kisebbségi nemzetek/nemzetiségek törekvéseinek ütközése. Az egységes államot az 1492-ben győzedelmeskedő *reconquista* hozta létre, ami a kasztíliai spanyol elterjedését elősegítette ugyan, de kezdetben nem számolta fel az egységes keretbe illesztett területek korábbi különállóságát. A nacionalizmus korában így nemcsak a spanyol, hanem a „kisebbségi” nacionalizmusok is megtudtak erősödni, részben az erős premodern nemzettudat (Katalónia és Galícia), részben a korábbi intézményrendszer tovább élése miatt (Katalónia, Baszkföld és Navarra)<sup>322</sup> – némileg hasonlóan ahhoz, ahogyan Trianon előtt a magyarországi horvátok, szerbek és románok nacionalizmusa is fejlődött.<sup>323</sup> 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 Galíciában – nem volt jellemző a spanyol nyelv terjesztése a kora újkori államban.<sup>324</sup>

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 központosító és egységesítő (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 Alkotmány révén.<sup>325</sup> A

---

320 Nieuw-Vlaamse Alliantie (Új-Flamand Szövetség, N-VA)

321 2014-ben a közös állam megszüntetését is célul tűző flamand N-VA kapta országosan a legtöbb szavazatot és került első ízben a belga kormányba.

322 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.

323 A horvátok esetében Horvát-Szlavónország autonómiájának 1868-as elismerése, a szerbek és a románok esetében pedig egyházaik intézményrendszere tette lehetővé a nemzeti fejlődést.

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

325 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.

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.<sup>326</sup> 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 regionális 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 állandó konfliktusban volt egymással, a hadsereg a saját érdekeit követte, az oktatási rendszer pedig a pénzhiány miatti kiépítetlensége okán nem tudta kiszorítani a regionális nyelveket.<sup>327</sup> A politikai jobb- és baloldalon 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.<sup>328</sup> 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.<sup>329</sup>

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 szembe helyezkedve a fejlődést pártoló, főként városi helyi erőkkel.<sup>330</sup> A katalán nacionalizmus alapja a nyelvi, kulturális megújulást célzó *Renaixença* (Újjászületés) lett. Sajátosságát – és erejét – egyrészt az adta, hogy élére a spanyol gyarmatbirodalom összeomlása miatt piacait elvesztő elit állt, amely beágyazta a katalán közgondolkodásba a nemzettudatot, másrészt pedig az, hogy mivel az a legkülönbözőbb társadalmi rétegekhez is eljutott, sokszínűvé tette a *katalán* politikai palettát, megelőzve így a Baszkföldön vidék-város viszonylatban bekövetkezett, politikai hátterű társadalmi

---

2011, 17–19. A katalán nyelv visszaszorításáról lásd Benet: *L'intent*, 11–44.

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

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

328 Beramendi: *Identity*, 84–88.

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

330 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.

szakítást.<sup>331</sup> A harmadik megmozduló terület Galícia volt, amely a kelta társadalmi modell eszményítéséhez fordult vissza, a nyelvkérdést viszont 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 köztársasági alkotmány alapja „*a munkásmozgalom, a spanyol demokratikus nacionalizmus, illetve a katalán és galíciai nacionalizmus szövetsége*”<sup>332</sup> lett, ami lehetővé tette, hogy Katalónia és Galícia elfogadhassák saját státútumukat. Ezeket néhány évvel később a Franco-rendszer törölte el. Az 1931-es alkotmány előfutára volt az 1978-as alkotmányban meghatározott autonóm közösségekre (AK) épülő államszervezetnek abban a tekintetben, hogy megkísérelte a négy erős nemzeti – spanyol, katalán, baszk és galíciai – illetve a többi gyengébb regionális – például aragóniai, valenciai – identitást egy államon belül tartani.<sup>333</sup> A fél-föderális és aszimmetrikus jogköröket biztosító államberendezkedés nemcsak moderálta a nemzetiségek törekvéseit és érdekeltté tette őket az együttműködésben, de egyúttal elismerte létjogosultságukat és jogaikat – például a kétnyelvűség bevezetésével.<sup>334</sup>

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 jogosítványukat, 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 megélné vált.<sup>335</sup> 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, amelyekén Katalóniában és Baszkföldön a nemzetiségi pártok többséget szereztek. A madridi kormányzat abba a helyzetbe került, hogy az autonómiát szorgalmazó pártokkal kellett megegyeznie a demokratikus átmenet érdekében.<sup>336</sup> 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.<sup>337</sup>

---

331 Beramendi: Identity, 90–91.

332 Beramendi: Identity, 93.

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

334 Beramendi: Identity, 93.

335 López: The Politicization, 404–405.

336 Heiberg: Urban, 384.

337 Núñez: Autonomist, 124–125.

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.<sup>338</sup> 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 ösztönzött, másrészt elismerte és intézményrendszerrel ruházta fel a spanyoltól eltérő, regionálisnak tekintett, de valójában nagyon is erős nemzeti identitásokat. Ezt szemléltette, hogy az alkotmány 151. cikke a 143. cikkben meghatározott általánostól eltérő, gyorsabb létrehozási lehetőséget biztosított azoknak az AK-knak, amelyeknek volt történelmi előzménye az 1931-39 között fennállt második köztársaság idején.<sup>339</sup>

A rendszer egésze nem került válságba még ma sem, de az elmúlt több mint egy évtized azt mutatta, hogy – hasonlóan a belgiumi rendezéshez – van olyan részese az alkotmányos rendezésnek, amely nem tartja kielégítőnek az 1970-es évek végén kialakított kompromisszumot. Ennek érdekében 2006-ban módosították Katalónia autonómia-statútumát, amelyet már egy azt rögtön követő – Katalónia és a madridi kormány közötti – politikai egyezség miatt fontos elemeiben megkurtítottak, de amelyet 2010-ben még így is alkotmányellenesnek nyilvánított az Alkotmánybíróság.<sup>340</sup> Azóta a katalán és a spanyol kormányzat közötti küzdelem váltakozó intenzitással folyik. A katalán regionális kormányzat a függetlenséget célozza, amiről népszavazásokon 2014-ben és 2017-ben – illetve átvitt értelemben a 2015-ben<sup>341</sup> és 2017-ben<sup>342</sup> tartott előrehozott regionális választásokon – is megkérdezték a lakosságot, míg a mindenkorai madridi kormányzat az államegység fenntartását.

A példák alapján látható, hogy minden területi alapú hatalommegosztás kialakítása az adott körülményekhez igazodik. Vannak a helyzetekben közös elemek, így elsősorban

---

338 Beramendi: *Identity*, 93–94.

339 Requejo: *Federalismo*, 118.

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

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

342 A 2017. október 1-jei függetlenségi 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. cikkének alkalmazása révén közvetlen madridi kormányellenőrzés alá rendelte – december 21-re kiírt előrehozott választáson első alkalommal győzedelmeskedett *spanyol* politikai formáció, a magát posztnemzetinek tituláló Ciudadanos. A párt 27,5%-ot szerzett, míg a mögötte végző két függetlenségpárti katalán párt együtt 43,1%-ot. A függetlenségpárti erők összesen 47,6%-ot szereztek, míg a függetlenségi népszavazást támogató Catalunya en Comú–Podem további 7,5%-ot. Az elszakadást egyértelműen ellenző, de a föderalizmust támogató PSC (Katalán Szocialista Párt) 13,9%-ot, az unitárius államot preferáló PP pedig 4,2%-ot szerzett.

az állam és a nemzetiség(ek) erőviszonyának megváltozása a korábbi állapothoz képest, ami fenntarthatatlanná teszi az államon belüli korábbi rendet. Szintén közös elemnek tűnik, hogy nem az aktuális jogi helyzet a meghatározó a területi alapú hatalommegosztás létrejöttében, hanem az erőviszonyok: Belgiumban és Olaszországban is az átalakulás megkezdése után igazították az alkotmányos kereteket a kialakított kompromisszumhoz. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert sok helyen, így például Romániában is, alkotmányellenességre hivatkozással utasítják el az autonómia-törekvéseket vagy a meglévő jogi keretek bővítését. A fentiek alapján leszögezhető, hogy a jogi érvek nem többek hivatkozási alapoknál: a területi alapú hatalommegosztás megteremtésének vagy bővítésének legfőbb akadálya nem az alkotmányos és jogi keret tartalma, hanem a kisebbség erőtlensége annak elérésére.

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 területi csonkulását megelőzze, de mindkét törekvés elbukott. A geopolitikai környezet lényeges megváltozása is forrásul szolgálhat autonómiatörekvések megjelenésére: ezt mutatják például a macedóniai albánok vagy a szerbiai szandzsáki muszlimok 1992-es autonóm státusz megteremtésére irányuló – törvénytelennek minősített – népszavazásai. Nem véletlen, hogy Szerbia csak akkor lett kész visszaadni az 1988-ban elvett autonómiát Koszovónak, amikor az már nemzetközi igazgatás alatt volt, és az sem, hogy Moldovában úgy kapott 1994-1995-ben Gagauzia autonómiát, hogy csak azzal volt elkerülhető a transznisztriaihoz hasonló helyzet kialakulása. Az erőviszonyok fontosságát érzékelteti Ukrajna példája, 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, népszavazással megerősített törekvéseit.

Az autonómia megadására rákényszerülő állam 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 a gagauz autonómiával a transznisztriaihoz hasonló befagyott konfliktus kialakulását kívánta elkerülni. 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.<sup>343</sup> A két szerbiai terület között van azonban 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 nem nemzetiségi, sokkal inkább olyan regionális autonómia, amelynek vezetésében a helyi szerb többség mellett elsősorban a magyar közösség képviselői vesznek részt.

---

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

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 – és kisebb eséllyel – érvényesíti törekvéseit a vonakodó állammal szemben, mintha több csoport is erre törekedne egyidejűleg, több fronton is nyomás alá helyezve az államot.

### III. 5. A föderatív államszerkezet mint kisebbségvédelmi keret

A területi alapú hatalommegosztás elvezethet szubnacionális államiság létrejöttéhez, az általunk vizsgált példák közül pedig Belgium egyértelműen föderális állam, illetve Spanyolország, Olaszország és Románia kapcsán is felvetődött a föderalizálás kérdése, a területi megoldások vizsgálata kapcsán szükséges a föderalizmus intézményét áttekinteni.

A föderalizálás a területi átszervezés speciális fajtája, amely az államterület egészét érinti, illetve megosztja a szövetségi állami szint és a föderáció egységei között azt a hatalmat, amely az unitárius államokban központi kézben van. 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 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 föderális államok jellemzője a kétszintű kormányzat, a kétkamarás parlament és a kartális alkotmány, az állam és az egységek közötti jogvitákban pedig általában alkotmánybíróság vagy egy alkotmányos kérdésekben is hatáskörrel rendelkező legfelsőbb bíróság illetékes. Garanciális alapelv, hogy a szövetségi alkotmány elsőbbséget élvez a föderális egységek alaptörvényeihez képest.

A föderális államberendezkedés az állami és az állam alatti szinten létrehozott intézményes megoldások révén segít kezelni a csoportok problémáit.<sup>344</sup> A föderáció célja nem a különbségek megszüntetése, hanem a regionális identitások egységes állami kereten belüli megőrzése.<sup>345</sup> Ez lehetővé teszi, hogy a nemzetiségi együttélés problémáinak orvoslására is alkalmazható legyen a föderáció, az ennek érdekében létrejövő föderális állam az *etnoföderáció*.

A föderalizmus és a nemzeti elv nem összeegyeztethetetlen, a hét jelentősebb nyugati föderális állam közül Belgiumban, Kanadában és Svájcban szempont volt az etnikai hatá-

344 Rothchild – Hartzell: *Security*, 261.

345 Watts: *Comparing*, 102.

rok tiszteletben tartása az egységek határainak kialakításánál, míg Ausztria, Németország, az USA és Ausztrália esetében ennek nem volt, nem is lehetett relevanciája. A francia 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*”.<sup>346</sup> 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.<sup>347</sup>

Elterjedt vélemény, hogy a föderális állam nagyobb valószínűséggel képes jól kezelni a kisebbségi kérdéseket, mint egy unitárius állam.<sup>348</sup> Ez több más feltétel mellett akkor lehet igaz, ha a lakosságon belül az állampolgári összetartozás érzése erősebb a nemzeti-ségi alapú széthúzásnál, illetve ha a körülmények változása alapján megegyezés révén az alku tartalma módosítható.<sup>349</sup> Ugyanígy szerepet játszik a föderalizáció megteremtésének időzítése 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.<sup>350</sup>

A föderális államok háromféleképpen járhatnak el a kisebbségvédelem kapcsán:

- törekednek az etnikai és a közigazgatási határok minél nagyobb mértékű megfeleltetésére,
- a szövetségi kormány védőszerepet vállal a föderális egységeken belüli kisebbségekért,
- az alapvető jogokat az állami alkotmányba emelik, akár individuális emberi jogok, akár kollektív jogok révén.<sup>351</sup>

Van 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 ösztönöznek.<sup>352</sup> Ennek révén a körülhatárolt szubnacionális egységekben megteremthető

---

346 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, in: *Nations and Nationalism* 7(3) 2001, 278.

347 O'Leary: An Iron Law, 279–280.

348 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.

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

350 Horowitz: *The Many Uses*, 963.

351 Watts: *Comparing*, 96–97.

352 Donald L. HOROWITZ: *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*, 1998, 29–33. <http://siteresources>.

az etnikumok közötti együttműködés, illetve kialakítható közöttük bizonyos empátia, így csökkentve a konfliktusok országos szintű elmérgesedésének esélyét.<sup>353</sup>

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 nyelvet használni, illetve gyermekét azon a nyelven taníttatni.<sup>354</sup> 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.<sup>355</sup>

Ahol az etnoföderalizmust egy később megbukott hatalom kényszerítette az adott népekre – elsősorban a Szovjetunióban és Jugoszláviában – ott 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 oroszra vagy szerbire, de legalábbis szovjetté vagy jugoszlávra tette volna őket. A kéttagú föderációk jellemzően sérülékenyebbek: a kisebb egység állandó egyenlőségi törekvései mindkét felet frusztrálják. Ilyen esetben nehezebb a koalíció lehetősége is, a kölcsönös vétó alkalmazása pedig az állam megbénulásához és további frusztrációhoz vezethet.<sup>356</sup>

A föderális államok közeledő szétesésnek jó előrejelzői a politikai pártok: kulcsfontosságú fejlemény az eltávolodásban, ha a pártok megszűnnek föderális érdekeket képviselő formációkként működni és tevékenységük fókuszába a regionális érdekek kerülnek.<sup>357</sup> 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 nehezen meghatározhatóvá teszi a közös célokat és rombolja a közös államiság jövőbeli esélyeit is.

---

[worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf](http://worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf)

353 Horowitz: *Many Uses*, 959–960.

354 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.

355 Juhász: *Föderalizmus*, 30–31.

356 Watts: *Comparing*, 105–106.

357 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.

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.<sup>358</sup> 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.<sup>359</sup> Schulte szerint a területi autonómia unitárius államokban jellemző, megtörve a közigazgatási egységek hatásköreiben egyébként meglévő egyöntetűséget és szimmetriát.<sup>360</sup> Lapidoth ezzel szemben a területi autonómiát a föderalizmus egyik fajtájának nevezte,<sup>361</sup> Suksi pedig négy típust különböztetett meg föderalizmus-autonómia témakörben, hangsúlyozva, hogy föderális államon belül is elképzelhető területi autonómia.<sup>362</sup>

A föderációt el kell határolni az ún. *regionális államtól*, amely utóbbi megtartja az államszervezet unitárius jellegét, de radikálisan decentralizált közigazgatási struktúrát működtet, amelyben a régiók bár közjogi státusú autonóm egységek, mégsem minősülnek társszuverénnek és nincs alkotmányozási joguk sem.<sup>363</sup> 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.<sup>364</sup> A válasz egyértelműen nem, hiszen például az autonóm közösségek nem államalkotó egységek, hanem a spanyol nép döntése révén hatáskörökkel felruházott intézmények, nem garantált a képviseljük a központi kormány mellett, nem vehetnek

---

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

359 Watts: *Comparing*, 18–21.

360 Schulte: *Conflict*, 27.

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

362 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.

363 Juhász: *Föderalizmus*, 14.

364 Ennek a vitának egy érdekes vetülete a Szenátus működéséhez kapcsolódik. A spanyol törvényhozás felsőháza az Alkotmány értelmében (69. cikk (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 relatív politikai erejük csökkenésétől. Ian BACHE – Rachel JONES: Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom, in: *Regionals & Federal Studies*, 2000, Volume 10 Issue 3, 4.

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.<sup>365</sup>

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.<sup>366</sup> 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.<sup>367</sup> A föderális Kanadában a frankofónok jogállása eltérő: a francia Québecben a hivatalos nyelv, illetve maga Québec alkotmányos kérdésekben vétójoggal bír. A Québecen kívül élő frankofónok is jogosultak anyanyelvű iskolába járattni gyermekeiket, francia nyelvű TV-ket elérni, illetve a szövetségi bíróságok előtt a francia nyelvet használni, viszont több lehetőség – így különösen a francia nyelvű tömegtájékoztató – azért áll a rendelkezésükre, mert Québecnek joga és lehetősége van azokat megteremtteni; így a területi önkormányzat elő tudja segíteni az azon kívül élők identitásának megőrzését és fejlesztését is.<sup>368</sup>

### III. 6. 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 külföld” létesülését jelentheti, különösen mivel az állam többségi nyelvétől eltérő nyelv pozícióját is védi. Ez az érintett közösségnek biztonságérzetet ad, valamint tudatosságát is növeli, hiszen van egy olyan meghatározható terület, amelyen adott nyelvűk kizárólagos (például Åland, illetve kivételekkel Flandria és 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 vitás lehet, mert bizonyos

365 Requejo: *Federalismo*, 149–150.

366 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.

367 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.

368 Kymlicka: Reply, 363–364.

területek feletti kontroll kívülállók számára sok esetben értelmetlenül középpontban állónak, a kontrollért vívott harcban állók számára pedig létfontosságú kérdésnek tűnik. Amíg az Åland-szigetek, Skócia vagy Észak-Írország esetében a határok adottak, 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.<sup>369</sup>

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 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.<sup>370</sup> Ráadásul az állam francia nyelvű akkori eliteje a flandriai francia nyelvű városi polgárság nyelvi jogait is feladta annak érdekében, hogy ne kelljen – az egyenlőség alapján – hasonló jogokat adniuk a vallóniai holland nyelvű munkásrétegeknek.<sup>371</sup>

A II. világháború után Belgiumban 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 félték. Egy utcai tüntetésekkel kísért egyéves tárgyalássorozat után végül megállapodás született arról, hogy az országot az etnikai határok mentén megosztják, a parlament pedig a megállapodás-csomagot 1962 októberében jelentős többséggel fogadta el. A határokat az 1970-es alkotmány szentesítette, kialakítva a négy nyelvi zónát: holland,

---

369 A törvény vonatkozó szabályait tartalmazó 5. cikke a Gagauziából kilépést is lehetővé teszi, hasonlóképpen helyi népszavazás lefolytatását követően.

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

371 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 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. Witte – Van Velthoven: *Languages*, 119–120.

francia, a brüsszeli kétnyelvű és a német, amelyekhez igazították a közigazgatási és igazságszolgáltatási intézmények működésének területi hatályát.<sup>372</sup>

A nyelvhatár 1962-es meghúzásánál az 1930-as népszámlálást vették alapul,<sup>373</sup> sok esetben figyelmen kívül hagyva a meglévő községi határokat, mert a cél nyelvi szempontból minél homogénebb egységek létrehozása volt.<sup>374</sup> Ez együtt járt a tartományi határok korábban elutasított átalakításával is. A nyelvhatár intézményesítése és annak alkotmányban szabályozott módosítási metódusa – a *nyelvi könnyítéseket* és Brüsszelt leszámítva – gyakorlatilag egynyelvű területek kialakulását eredményezték, megadva a két közösség számára azt a biztonságot, amely egy csak konszenzus révén módosítható határokkal körülvett egynyelvű terület létéből fakadhat.

A kialakult eredményt a föderális kormány is védi. Például a flandriai francia nyelvű oktatás felszámolása miatt az 1960-as években az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt zajló perben azzal érvelt a kormány képviselője, hogy egyrészt a flamand és a vallon népcsoport elkülönítetten él – ami lehetővé –, másrészt pedig hiányzik a flamand nyelvű társadalmi elit – ami szükségessé tette az egynyelvű régiók kialakítását. Az EJEB hangsúlyozta, 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 antidiszkriminációs elv, amely az érintett terület etnikai homogenitásából indul ki, és amelyet más állam, így Svájc is alkalmaz.<sup>375</sup>

A tényleges elhatárolás többnyire könnyen ment, de volt kivétel. Voeren/Fourons például többször okozott országos botrányt, sőt egy esetben a belga kormány bukását is.<sup>376</sup> 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 irányí-

---

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

373 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.

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

375 2126/64. sz. ügyben 1968. július 23-án hozott ítélet, 40. pont. Az ítélet elérhető <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22%3A%22695402%22%22%22itemid%22%3A%22001-57525%22%22%7D> 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).

376 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 önkormányzatnak holland nyelvi könnyítéseket alkalmazó vallon önkormányzattá kellett volna átalakulnia, azonban ezt a flamandok megakadályozták. Laponce szerint az átcsatolás mellett szólhatott az is, hogy a választók hagyományosan konzervatív szavazók a liège-i szocialista fellegrárban. Laponce: *i.m.*, 187.

tására. A helyzetet végül az „rendezte”, hogy 1999-ben a külföldi EU-s állampolgárok is szavazójogot kaptak a helyi önkormányzati választáson. Tekintettel arra, hogy a beköltözők miatt akkorra Voeren lakosságának mintegy már 20%-a holland állampolgár volt, 2000-ben – és azóta is – a flamand lista nyerte a választást.

Áttekintésre érdemes a többlépcsős és eredményes megvalósulása miatt a svájci Jura kanton elkülönülésének folyamata. 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 csökkenti az esélyét annak, hogy a nyelvhatáron fekvő terület feletti vita túlnő helyi jelentőségén és az állam teljes népessége számára meghatározóvá válik.<sup>377</sup> 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.<sup>378</sup> 2017 júniusában Moutierben újabb népszavazást tartottak, amelyen a többség immár a Berntől elválás és a Jurához csatlakozás mellett szavazott.<sup>379</sup>

A határ népszavazással történő meghatározása egyrészt demokratikus legitimitást ad a kialakított megegyezésnek, másrészt egyértelművé teszi, hogy a törekvésnek milyen társadalmi támogatottsága van az adott területen.<sup>380</sup> 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.<sup>381</sup>

Problémát jelenthet, ha tudatos állami tevékenység következtében megváltoznak a helyi etnikai viszonyok; ez klasszikusan telepítési politika alkalmazását, vagy a terület kiterjedé-

---

377 Laponce: *Languages*, 187.

378 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.

379 *Moutier dit oui au Jura* (2017. június 18.) <https://www.rts.ch/info/regions/berne/8711024-moutier-a-choisi-le-jura-a-l-issue-d-un-vote-a-suspense.html> Közel 90%-os részvétel mellett 51,7% szavazott az átcsatolásra, amelyre 2021-ben kerül majd sor.

380 Laitin – Reich: *A Liberal*, 100.

381 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.

sének állami beavatkozás révén való átszabását jelentheti. A mesterségesen kialakított ilyen helyzetnek a feloldása az autonómia megteremtéséhez mindenképp szükséges politikai kompromisszum részét kell képezze. Mindkét tevékenységre példa lehet a Magyar Autonóm Tartomány (MAT). Az 1952-ben szovjet utasításra 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 többségű rajonból állt, miközben a magyarság aránya 77%-ról 62%-ra csökkent. Ugyanebben az időszakban felerősödött Marosvásárhely románokkal történő 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.<sup>382</sup>

Hasonló törekvéseket láttunk más országokban is. A Franco-rezsim idején Spanyolországban az állam a népfölösleget a déli szegényebb területekről a fejlettebb központi és északi – többek között baszk és katalán lakosságú – területekre irányította. Ez összekapcsolódott egy iparfejlesztési kísérlettel a leszakadó déli régiókban, ami a forrásokat az északiaktól elvonta a déliek javára. A betelepítés és a forráselvonás nemcsak etnikai feszültséget keltettek északon, hanem a környezetvédelmi beruházások elmaradása miatt nehezebben élhetővé is tették azokat a részeket.<sup>383</sup> 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.<sup>384</sup> 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.<sup>385</sup> A telepítés az 1948-as első autonómia-statútumot 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 a *nemzeti érdek* (interesse nazionale) érvényesülését.<sup>386</sup> Bár a nagyfokú olasz beáramlás 1950-es

---

382 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.

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

384 Clark: *The Basque*, 10–11.

385 Katzenstein: *Ethnic*, 289.

386 Alcock: *The South Tyrol*, 8. A *nemzeti érdek*et az AB nem jogi, hanem politikai általános korlát-

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.<sup>387</sup> A rendezésnek ezért lett fontos kitétele itt az oktatási és kulturális intézményrendszer elkülönítése és az etnikai arányosság bevezetése, amelytől az érintett népcsoportok saját jövőjük kereteinek biztosítását remélték és kapták.

A területi körülhatárolás hiánya, illetve a mozgó határokkal rendelkező nyelvi zóna hátrányai jól megmutatkoznak Finnországban. Hiába kétnyelvű hivatalosan az állam, a szárazföldi területeken<sup>388</sup> a svéd nyelvi zóna fokozatosan szorul vissza és lazul föl. Amíg 1880-ban a szárazföldi 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.<sup>389</sup> A helyzet azóta tovább romlott: amíg az 1980-as években hét egynyelvű svéd szárazföldi község volt, addig a 2010-es években már csak három. Jelenleg a szárazföldi svéd nyelvű lakosság 6%-a él egynyelvű svéd, míg 35%-a svéd domináns kétnyelvű községekben.

A visszaszorulás okai összetettek, zömmel a finn nyelvű 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.<sup>390</sup>

---

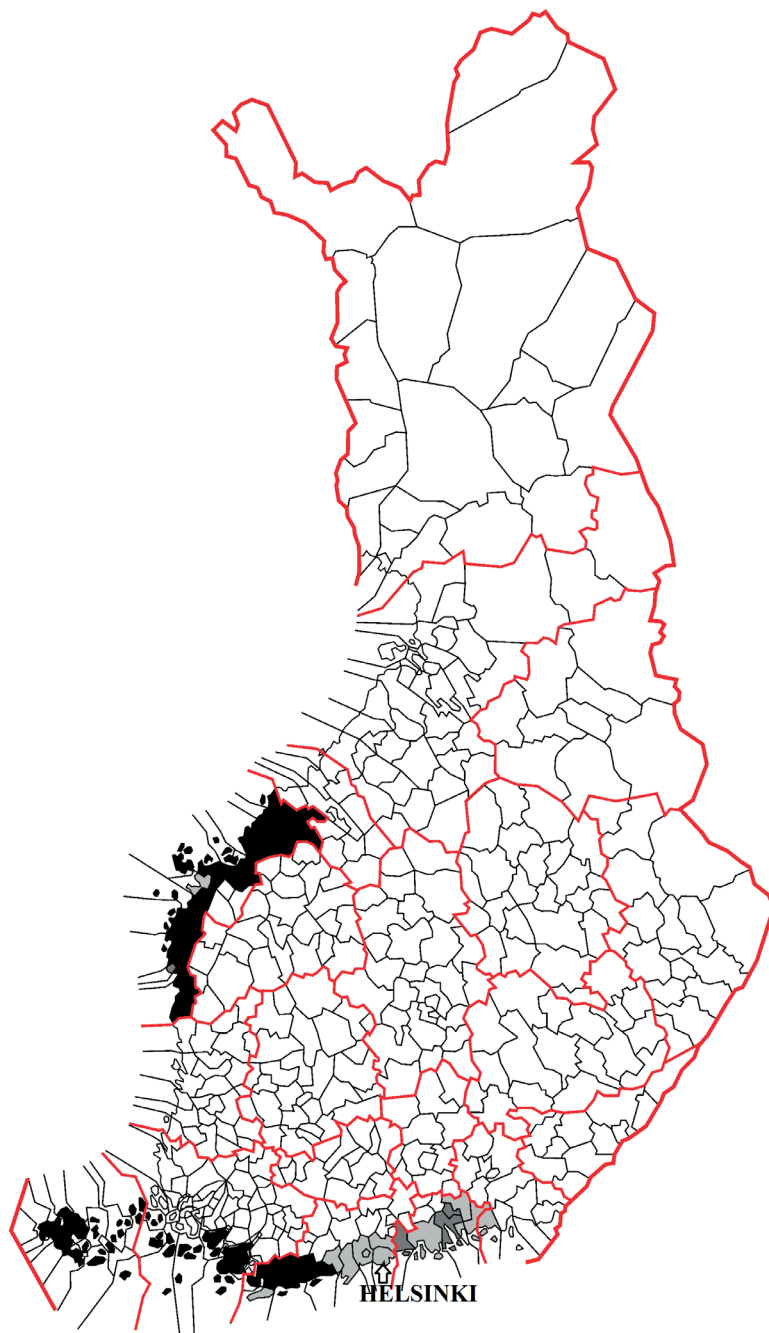
ként értelmezte, amelyet indokolt esetben nyilvánított alkalmazandónak. Pajno: Regionalism, 628–632.

387 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, in: Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*, EU-Ground Kft., 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](http://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/2729_Azzolini_ita.pdf) 1., [http://astat.provinz.bz.it/downloads/Siz\\_2016.pdf](http://astat.provinz.bz.it/downloads/Siz_2016.pdf) 16.

388 Az ország Åland-szigetek nélkül vett területe.

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

390 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, másrészt 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>



3. ábra. A finnországi svéd nyelvterület visszaszorulása 1880 óta. Fekete szín jelöli a ma is svéd többségű településeket, sötétszürke az 1980-ban és világosszürke az 1880-ban még svéd többségű településeket (saját szerkesztés)

A svédek számát csökkentő faktor volt Svédország 1945 utáni gazdasági vonzása is, aminek következtében 1970-ben már mintegy negyedmillió finn állampolgárt élt ott.<sup>391</sup> A svéd nyelvű közösség csökkenése és „kisebbségbe szorulása” hosszabb ideje aggasztja a közösséget és előrevetíti az ország egynyelvűvé válását.<sup>392</sup> 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 politika elsődleges célja a nagyvárosok román többségűvé tétele mellett a magyar-román – és a dobрудzsai 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.<sup>393</sup> Az országhatár mentén fekvő területi autonómiával kapcsolatos félelmekről már röviden szót ejtettünk, de a későbbiekben – a területi alapú hatalommegosztással szemben felhozott érveknél – 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.<sup>394</sup>

Az is előfordulhat, 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. A 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), illetve a ma Bákó megyében fekvő, 50,6%-ban magyar lakta

---

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

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

393 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\\_leveles-jelentes.pdf](http://www.rev.hu/rev/images/content/magyar_fuzetek/06/magyarfuzetek06_leveles-jelentes.pdf)

394 Réaume: *Beyond Personality*, 278.

Gyimesbükk (Ghimeș-Făget), vagy a történelmi Székelyföldön kívül fekvő, de azzal területi összefüggésben álló Brassó megyei Alsórákos (Racoș), illetve a Maros megyei Balavásár (Bălașeri), 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.<sup>395</sup>

### III. 7. Hatáskörök megosztása az állam és a regionális egység között<sup>396</sup>

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 lakosságmegetartó képességének növekedését, vagyis ami 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 gerjesztett.

A területi önkormányzatiság intézményeinek feladatai lényegesen meghaladják a kultúra- és nyelvvédelmet, átfogva a mindennapi élet legkülönbözőbb területeit. Az intézmény leginkább egy menühöz 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

---

395 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.

396 A fejezetben nem cél az egyes esetekben alkalmazott hatáskörmegosztás szabályait bemutatni, a vonatkozó ismeretek a magyar nyelvű szakirodalomban is elérhetőek. A vizsgálódás arra irányul, hogy a megegyezés érdekében milyen hatáskörök, illetve szabályozási kérdések rendezése volt szükséges.

a hosszútávú életképességet.<sup>397</sup> Emiatt rendkívül gyakori, hogy a helyi erőforrások feletti rendelkezést az autonómia szervei veszik át, például az Åland-szigeteki 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.<sup>398</sup>

Az önkormányzatiság illetően 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 élethelyzetekben – így a kultúra vagy a gazdaság területén – a helyi sajátosságokra tekintettel az államon belüli adminisztratív határok eltérjenek egymástól.<sup>399</sup>

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 elkerülhetetlenebbnek 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 közösségké 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.<sup>400</sup> A hatáskörök leosztásának hagyományosan a flamandok az erősebb motorjai, akik továbbra is szorgalmazzák újabb 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 gyakorlásának szabályozásával. Érdeemes emlékeztetni, hogy a flamandok az 1980-as alkotmánymódosítást követően, kihasználva a *közösségük* és a *régiójuk* területi egybeesését, egyesítették azokat, a flamand központi intézményeket pedig Brüsszelbe költöztették.

Belgiumban a nyelvhatár meghúzásánál létrehozták a nyelvi könnyítések 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

---

397 Lambertz: A kisebbségi, 108.

398 Pan: A dél-tiroli, 226–228.

399 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

400 Juhász: *Föderalizmus*, 39.

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.<sup>401</sup> A vita rendezése során az a megoldás született, hogy nyelvi könnyítés csak a polgár-intézmény viszonyrendszerben használható<sup>402</sup> – vagyis az intézmények belső működése a regionális hivatalos nyelven zajlik – a könnyítések viszont nem időhöz kötöttek és szabályai csak a két közösség országos szintű egyetértésével számolhatóak fel vagy változtathatóak meg, vagyis semmiképp nem tekinthetőek a flamandok által célzott asszimilációra felkészítő intézménynek.<sup>403</sup>

Fontos volt a gazdasági hatáskörök mellett a központi források elosztásának rendezése is, elsősorban a vallonok számára. Láttuk, hogy már az 1945-ös kongresszuson 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 régióknak jutott állami támogatás összegét meg kell adni a másiknak is, mintegy „kompenzációként”.<sup>404</sup> 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

---

401 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, 2018-ban pedig 69,3%-ot.

402 Witte – van Velthoven: *Languages*, 178.

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

404 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.

ez bár egyre nehezebb helyzetbe hozta az államot, mégis gyengítette – hiszen költségszerűbb tette – a szétválás iránti törekvéseket.<sup>405</sup> 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 azért, hogy saját forrásaik felett önállóan rendelkezhessenek.

A vallon-flamand ellentétek önkormányzatiságra épülő megoldásának lett a nyertes a német közösség is, amely az elmúlt évtizedekben bizonyos régiós hatásköröket is átvett Vallóniától.<sup>406</sup> 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 már a belga alkotmány 139. cikke adta lehetőséggel, amelynek értelmében megegyezés esetén a német nyelvű terület intézményei 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 elegendőnek, másrészt a fontosabb, regionális szintre került hatásköröket – például mezőgazdaság, turizmus – csak az olasz többségű Trentinóval együtt gyakorolhatták, ami az állandó leszavazhatóság veszélyét hordozta, harmadrészt pedig mind a tartományi, mind a regionális jogszabályokat jóvá kellett hagynia Rómának. Az 1960-as évek tárgyalásai után az 1972-re nagyjából kiépített autonómiamodell 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 Trentinóhoz kerültek.

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.<sup>407</sup>

---

405 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.

406 A német közösség kapcsán 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*, SpriengerWienNewYork, Wien, 2006, Anna GAMPER: Belgien – Entstehung des plurinationalen Mehr-Eben-Föderalismus, in: Cristoph Pan – Beate Sibylle Pfeil (Hrsg): *Zur Entstehung des modernen Minderbeitenschutzes in Europa*, SpringerWienNewYork, Wien, 2006

407 Wolff: *Complex*, 13.

2001-ben egy újabb módosítással tartományi hatáskörbe rendelték 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.<sup>408</sup>

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,<sup>409</sup> turisztika, média, mezőgazdaság, oktatás és munkaerő. Az állammal osztott hatáskör a rendvédelem, kereskedelem, energia, egészségügy és sport. A régióknak 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 építkezések 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 tudták akadályozni a vidék elnéptelenedését.<sup>410</sup>

A korábbi olasz asszimilációs törekvéseket követően garanciális jelentőségű lett a nyelvi csoportok szerint elkülönített oktatási rendszer, amelyben kötelező a másik nyelv tanulása.<sup>411</sup> A felsőoktatást leszámítva nincsenek kétnyelvű intézmények, az autonómia-statútum (AS) 19. cikkének (1) bekezdése pedig biztosítja a szülők szabadságát gyermekeik oktatási nyelvének megválasztásában, amit csak akkor utasíthat el intézmény, ha a gyermek nem beszél az oktatáshoz szükséges mértékben az adott nyelvet. A három nyelvi csoport (német, olasz és ladin) 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.<sup>412</sup> A dél-tiroli német közösség nem rendelkezik az olasz állam által finanszírozott német

---

408 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.

409 Az 1920-as években olasz állami kampány folyt a német elnevezések betiltásáért.

410 Pan: A dél-tiroli, 226–228.

411 Az elkülönített iskolarendszer igazolását a fasiszta Olaszország német nyelvű oktatást tiltó rendelkezései adták. Eva Pföstl: *Tolerance Established by Law: the Autonomy of South Tyrol in Italy*, [http://www.mcrg.ac.in/EURAC\\_RP2.pdf](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.

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

nyelvű egyetemmel, de Ausztria egyetemein az osztrákokkal azonos feltételek szerint tanulhatnak, az olasz állam pedig honosítja az ott szerzett diplomákat.<sup>413</sup>

Az 1978-as spanyol alkotmányban és az azt követő években elfogadott autonómia-statútumokban megtestesülő rendezés célja a demokratikus átmenet levezénylése volt az országot szétfeszítő erők semlegesítésével egyidejűleg. Az alapvető szabályokat az autonóm közösségek vonatkozásában az alkotmány tartalmazza (143-158. cikkek), 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 autonóm közösségek (AK) számára, annak érdekében, hogy a lakosságuk igényeinek és érdekeinek minél megfelelőbb helyi politikát folytathassanak.<sup>414</sup> 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 visszaállíthaták 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-k 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 (PSOE<sup>415</sup>) kormány is, a Katalóniával kötött megállapodás tartalmát jelentő statútummódosítást azonban 2010-ben az AB jelentős pontokon megváltoztatta, arra hivatkozva, hogy a szöveg túlment az 1978-as kereteken.<sup>416</sup>

A mai spanyol rendszer aszimmetrikus decentralizáció, de nem föderalizmus, aminek egyik fenntartási záloga az alkotmány 145. cikk (1) bekezdése, amely kizárja az AK-k föderális szövetkezését. Létezik itt is az ún. *nemzeti érdek*: az alkotmány 149. cikk (1) 13. pontja alapján a központi kormány alapvető szabályok alkotása és országos gazdasági tervezés esetén elvonhat hatásköröket az AK-któl. Az elmúlt években ezen túlmenően az a gyakorlat is elterjedt, hogy a kormány olyan területeken – lakhatás, családsegítés – is finanszíroz projektet, amelyek az AK-k hatásköreibe esnek.<sup>417</sup>

---

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

414 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.

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

416 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.

417 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

Az 1978-as rendezésnek nemzetiségi szempontból 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.<sup>418</sup> Madrid ez utóbbi vonatkozásában elvi szinten a szimmetrikus decentralizáció pártjára állt, mert annak révén látja legkevésbé veszélyeztetve az államegységet,<sup>419</sup> ami viszont egyes AK-eknek 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 építésszt 1924-ben például letartóztatták azért, mert katalánul szólt egy rendőrhöz.<sup>420</sup> 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,<sup>421</sup> hogy legalább heti 3 órában biztosítsa a spanyol nyelv iskolai oktatását,<sup>422</sup> a katalán migrációs szabályozást 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.<sup>423</sup> A katalán 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.”<sup>424</sup>

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

---

Eriksson – Roger Nordlund: *Constitutions, Autonomies and the EU*, Ålands fredsinstitut, 2008/3, 8–9. <http://www.peace.ax/images/stories/pdf/autonomiwebb.pdf>

418 Núñez: *Autonomist*, 126–127.

419 Vиейtez: *The Evolution*, 12.

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

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

422 A döntés alapja a spanyol kormány 2006. december 7-i rendelete, amely előírta, hogy az AK-k által fenntartott iskolákban a spanyol nyelv oktatását legalább heti három órában biztosítsák. A katalán bíróság azt állapította meg, hogy ezt alig néhány iskolában teljesítik Katalóniában, ezért felhívta a Generalitat-ot, hogy minden lehetséges eszközzel járuljon hozzá a jogszabálynak a gyakorlatba ültetéséhez.

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

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

az önrendelkezési igényét megtartó, politikai nemzetként értelmezhető katalán népről beszélt, egyértelműen szembe menve az alkotmány szövegével. A PSOE és a CiU<sup>425</sup> közötti politikai egyezség révén a nemzetkénti meghatározást a madridi parlamenti megerősítés során törölték, amit népszavazás révén később Katalónia választópolgárai is elfogadtak.<sup>426</sup> Ennek ellenére a PP az AB-hoz intézett beadványában mégis sérelmezte a *nemzettel* kapcsolatos szimbolikus kérdéseket, az ítélet alapján nem is alaptalanul.<sup>427</sup>

Az AB korábban is értelmezte a *nemzet* fogalmát, így a 4/1981-es döntésében megerősítette, hogy az alkotmány csak egy nemzetet – a spanyolt – ismer el, ez pedig az államban és az állam egész területére kiterjedő intézményrendszerben testesül meg. Ugyanez a döntés mondta ki azt is, 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.<sup>428</sup> Az AB ugyanakkor nem nyilvánította alkotmányellenesnek a katalán saját nyelvként meghatározását,<sup>429</sup> 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.<sup>430</sup>

Egy másik neuralkikus pont a gazdasági hatáskörök kérdése, ahol Barcelona célkitűzése a Baszkföldre és Navarrához hasonló státusz elérése. Katalónia a spanyol GDP negyedét állítja elő, jelentős mértékben járulva hozzá a spanyol költségvetéshez. A többi vizsgált modelltől eltérően itt a bürokrácia szintje alacsony: a 7,5 millió fős lakosságú terület kormányzata 2010-ben 182 467 főt foglalkoztatott, ugyanakkor a spanyol állam Katalónia területén 31 986-ot.<sup>431</sup> A katalán kormányzat szerint Madrid évi 10-16

---

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

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

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

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

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

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

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

milliárd eurót von el, az 1986-2010 közötti összeget 214 milliárd euróra becsülték.<sup>432</sup> Az elvonás azért különösen sérelmezett, mert az összeget Madrid nem például a katalán infrastruktúrába forgatja vissza, hanem az ország más részeire juttatja, sok esetben – katalán megítélés szerint – nem a tényleges igényeknek megfelelő módon.<sup>433</sup> Katalónia abban is diszkriminálva érzi magát, hogy a területén futó autópályák az országos átlagnál nagyobb arányban fizetősek, a lakosságnak pedig a spanyol átlagnál 32%-kal több útdíjat kell fizetnie.<sup>434</sup> Ezt Spanyolország lakosai azonban jogosnak tartják, mondván „a gazdagabb Katalónia lakói megengedhetik maguknak, hogy többet fizessenek”.<sup>435</sup> A 2006-os statútum ezért megkísérelte egyensúlyba hozni a Katalónia által befizetett és az állam által visszaosztott összegeket, de ezt az AB alkotmányellenesnek nyilvánította, azzal érvelve, hogy AK ilyet nem jogosult előírni. A taláros testület érvénytelenítette a helyi adók szabályozása kapcsán előírt jogköröket is.<sup>436</sup>

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 kitevő nem autonómok. Van, aki szerint nem is lehet egy közösségként kezelni a svéd nyelvűeket, hiszen egyrészt Åland helyzete lényegesen eltérő a szárazföldtől, másrészt az utóbbi csoport is legalább két, egymástól jelentősen különböző, földrajzi zóna szerint elkülöníthető közösségre oszlik.<sup>437</sup>

Az ålandi autonómia három pillérré épül: a demilitarizációra és semlegességre,<sup>438</sup> a széleskörű jogalkotó önkormányzatra, illetve a nyelv- és kultúravédelemre. Az önkormányzat megteremtésekor kulcskérdés volt a szigetek svéd jellegének megőrzése, ami erős nyelvédelmi szabályokat eredményezett: a hivatalos nyelv a svéd, az autonómia-statútum (AS) 37. § értelmében a finn állampolgárok a finnt csak bíróságok és a szigeten működő állami hatóságok előtt használhatják.<sup>439</sup> A finn hatóságok a

---

432 Álvaro – 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 – de föderális – Németországban 4%, az USA-ban pedig 2,5% a felső határ. Creus: *Catalonia*, 87–88.

433 Álvaro – Cardús: *Keys*, 144–157., Creus: *Catalonia*, 100–111.

434 Creus: *Catalonia*, 101.

435 *Highway Tolls Help Drive Catalonia Toward Spanish Exit* (2015. szeptember 25.) <http://www.wsj.com/articles/highway-tolls-help-drive-catalonia-toward-spanish-exit-1443184033>

436 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. Álvaro – Cardús: *Keys*, 17.

437 McRae: *Conflict*, 367.

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

439 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*

szigetcsoport intézményeivel és lakosságával svédül leveleznek, sőt, a tartomány az ide érkezők integrációjának fókuszába a svéd nyelv elsajátításának elősegítését helyezi.<sup>440</sup>

A svéd jelleget védő intézkedés volt a választás és a választhatóság jogának, az üzleti tevékenység folytatásának és az ingatlanszerzés feltételeként előírt helyben lakási kritérium, a tartózkodási jog bevezetése is, ami már az 1922-es statútumba bekerült.<sup>441</sup> A jogszerzés feltétele az 1921. június 24-i finn-svéd szerződésben előírt 5 éves helyben lakás lett, még finn állampolgárok esetében is.<sup>442</sup> Az 1991-es statútummódosítás a tartózkodás jogát kiterjesztette azokra a finn állampolgárságú helyben lakó gyermekekre is, akiknek legalább az egyik szülője rendelkezett azzal.<sup>443</sup> A tartózkodási jogot kérelmezőtől a helyi kormány megkövetelheti svéd nyelvtudásának igazolását.<sup>444</sup> Álandi tartózkodási engedélyt a Finn Bevándorlási Hivatal állít ki – hasonlóan az ország más részeihez –, de az álandi rendőrséggel, munkaerőpiaci és oktatási hivatalokkal együttműködésben.<sup>445</sup> Bizonyos változások azért történtek az elmúlt évtizedekben: 1995-ben, az EU-csatlakozást követően az önkormányzati választásokon lehetővé tették a szavazást az ott lakó nem helyieknek is, 2006-ban pedig a helyben lakás követelményét szállították le 1 évre.<sup>446</sup>

Az autonómia hatáskörei megfelelően szabályozottak és nem képeznek bonyolult rendszert, minden olyan kérdésre kiterjednek, amelyek nem tartoznak kifejezetten állami feladatkörbe.<sup>447</sup> Az AS 32. cikke 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 – elért Åland számára, az egyetlen vállalt kötelezettség a diszkriminációmentesség biztosítása lett.<sup>448</sup> A közösségi adószabályok alóli mentesség meghatározó a szigetek gazdaságának két pillére, a hajózás és a

---

*Åland and South Tyrol Compared*, Ålands fredsinstitut, 2014/2., 10. [http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report\\_2\\_2014\\_online.pdf](http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2_2014_online.pdf)

440 Wisthaler – Öst: *Minorities*, 11.

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

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

443 AS 1144/1991 (8. 16.) 6. § (2)

444 Elveszíteni a finn állampolgárság megszűnésével vagy a tartományon kívüli 5 évet meghaladó tartózkodással lehet.

445 Wisthaler – Öst: *Minorities*, 9.

446 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.

447 Stephan: The Autonomy, 33.

448 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>

turizmus számára.<sup>449</sup> Nemzetközi szerződés csak akkor hatályosul a szigeteken, ha azt a helyi parlament is ratifikálta, az AS 30. cikk 20. pont pedig az állami hatóságokat konzultációra kötelezi az álandi 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 vizsgáljuk azért, hogy – habár ők nem rendelkeznek különleges státusszal – helyzetük összevethető legyen Ålanddal.<sup>450</sup> 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.<sup>451</sup> 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.<sup>452</sup> A kormány még e határ alatt is engedélyezheti a kétnyelvűséget, ha az érintett önkormányzat kéri (5. cikk (2) bekezdés). 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.<sup>453</sup> A kormányzati intézményeknek biztosítaniuk kell mindkét hivatalos nyelv használatának lehetőségét, a két nyelv egyenjogúan használható az igazságszolgáltatásban, sőt az alkotmány 17. cikk (2) bekezdése az állami hatóságok kötelezettségének nevezi a két kultúrához való hozzáférés egyenlőségének garantálását is.

Az országban – Ålandot leszámítva – két, nyelvileg elkülönített oktatási rendszer működik, 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 svéd egynyelvű. Az állami média elérhető svédül is, miként több svéd nyelvű

---

449 Fiona MURRAY: *The EU and Member State Territories*, Paldadian Law Publishing Ltd, Bembridge, 2004, 73.

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

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

452 A kijelölés tízévente a kormány joga és kötelessége.

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

színház is működik. Támogatott a svéd nyelvű könyvkiadás és a fogyasztóvédelem tekintetében is kiemelt figyelmet kap a nyelv.<sup>454</sup> A magánszektor nyelvhasználatát nem szabályozza törvény, de sok cég kifejezetten fontosnak tartja a svéd nyelv használatát.

Összegzésként megállapítható, hogy habár a területi elhatárolás biztonságot teremt, a fenti példák alapján ez önmagában nem elég: a hatáskörmegosztásnak reflektálnia kell a helyi adottságokra, illetve a történelmi előzmények alapján a társadalom esetleges félelmeire. Mivel szinte minden esetben 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 látszat autonómiát, és a spanyol-katalán konfliktus egyik központi kérdése is ez. Az is világosan látszik, hogy a hatalommegosztás tartalma nem örökre szól, több szabályozás 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.

### III. 8. Konzociációs intézmények

Amíg az előző fejezetben a hatáskörök szempontjából vizsgáltuk a hatalommegosztás intézményét, addig ennek a fejezetnek, illetve alfejezeteinek keretében az intézményi spektrumot tekintjük át, aminek középpontjába leginkább a *jelenlét* és a *részvétel* kategóriáit helyezhetjük. Ez utóbbiak olyan kérdések formájában jelentek meg az UNESCO<sup>455</sup> 1970-es, nemzetépítésről szóló konferenciáján 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?<sup>456</sup>

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.<sup>457</sup> Burgess szintén úgy vélte, hogy a többségnek le kell mondania a dominanciáról és el kell ismernie a

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

455 Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete.

456 Lijphart: *Democracy*, 21.

457 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.

nemzetiségeket a belső önrendelkezési jog alanyaiként.<sup>458</sup> 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.<sup>459</sup>

Lijphart a konszociációt nevezte annak a nehéz, de nem lehetetlen módszernek, amely heterogén társadalmak számára lehetővé teszi a demokratikus működést. A konszociáció 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.<sup>460</sup> Más szerzők eltérő indokolással fogalmaztak meg hasonló gondolatokat: az olyan megosztott 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.<sup>461</sup> 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.<sup>462</sup>

A politikai hatalom stabilitását erősítheti az etnikai csoportok közötti formális vagy informális megegyezésen alapuló megosztása,<sup>463</sup> amely lehetővé teszi minden érintett csoport állami ügyek vitelére való bevonását és a politikai szempontból gyengébb közösség védelmét a megfelelő állami működés és a békés együttélés biztosítása érdekében.<sup>464</sup> Demokratikus viszonyok esetén a konszociáció két ismérve az etnikai csoportok szerinti érdekartikuláció és a csoportok tárgyalási szabadsága,<sup>465</sup> a csoportok nem fenyegetik

---

458 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.

459 Keating: *Többnemzetiségű*, 28–29.

460 Lijphart: *Democracy*, 1. A konszociáció nemcsak 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 konszociációra váltott, míg a nemzetiségi szempontból nem osztott társadalmú Hollandia és Ausztria a többségi demokráciára. Donald L. Horowitz: Ethnic Power Sharing: Three Big Problems, in: *Journal of Democracy* 25(2) April 2014, 15–16.

461 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.

462 Türk: *Good Governance*, 36.

463 Schulte: *Conflict*, 19.

464 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](http://www.peace.ax/images/stories/publications/rapport_1-2011_webb.pdf)

465 Bridge: *Some Causes*, 367.

egymás nemzetépítési törekvéseit, valamint biztosított az egyenlő állampolgárság és az együttélés feltételének tekintett kölcsönös korlátozás.<sup>466</sup>

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 később engedményeket tenni kisebbségeinek.<sup>467</sup> Horowitz szerint a konzociáció 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 konzociációs megegyezés – épp a magas fokú intézményesítettség és a garanciák összetettsége miatt – nehezen módosítható.<sup>468</sup> Ha mégis születik megegyezés, akkor a gyakorlat mutatja, hogy engedmények többnyire addig lehetségesek, amíg nem nyitnak utat a függetlenséghez.<sup>469</sup> Nemzetközi példák azt is alátámasztják, hogy külső erők jelentős szerepet vállalhatnak konzociációs eszközök alkalmazásának előírásával egyes konfliktusok rendezésében: 1995-ben Bosznia-Hercegovinában az USA, 2001-ben Macedóniában az EU közbejárása tette lehetővé azok kiépülését és ezáltal a konfliktus lezárását.<sup>470</sup>

A konzociációs 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 (például kultúrához kötődő) ügyek vitelében<sup>471</sup>

Horowitz hasonlóképpen az arányos kormányzati részvételt, a csoportvétó lehetőségét és a kulturális ügyek autonóm igazgatását nevezte alapvető feltételnek.<sup>472</sup> A következőkben az első három intézményt kívánom áttekinteni; a közösség számára meghatározó fontosságú ügyek viteléhez kapcsolódó autonómia kérdéséről a hatáskörök megosztása kapcsán már esett szó.

---

466 Rouhana: *Reconciling*, 76–80.

467 O’Leary: *An Iron Law*, 273–296.

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

469 Alain-G. GAGNON: *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, 54.

470 Horowitz: *Ethnic Power Sharing*, 13.

471 Lijphart: *Democracy*, 25.

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

### III. 8. 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. 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 egyezségre, mint nyilvánosság előtt zajló, vagy önmagukban kezelt szimbolikus ügyekben. A nyilvánosság előtt folytatott vita az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot növeli, de a vitarendezés hatékonyságát 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.<sup>473</sup> Kisebbséget védő intézményként a többségi és a nemzetiségi pártok közötti kapcsolatok intézményesítése révén segítheti elő a problémák megoldását.<sup>474</sup> Ehhez természetesen szükséges, hogy a kisebbség képes legyen kialakítani és működtetni a politikai érdekképviseletet, vagy akár pluralizmust, amit az állam – például kislétszámú közösség esetében – kedvezményes választási küszöb vagy kvóta révén segíthet elő. Az állam jogalkotása révén lehetővé teheti a hatalomban részesedést olyan kisebbségei számára, amelyek bár jelentős számban lakják az államot, de ahhoz nem elegendőben, hogy kedvezményes elbánás nélkül képviselőket juttassanak például a törvényhozásba.<sup>475</sup>

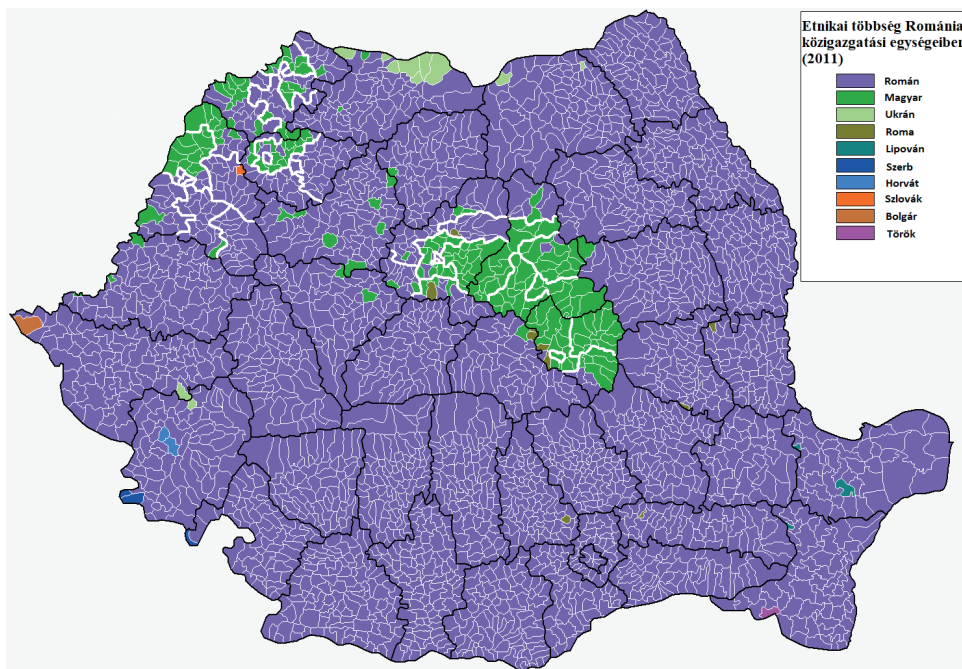
Románia e téren pozitív példaként szolgálhat, így a 2008-2016 között használt egyéni választókerületeket – az RMDSZ kialakításkori kormánytagsága és érdekérvényesítő képessége miatt – úgy rajzolták meg, hogy a magyar tömbterületeket lehetőség szerint egybefogták az interetnikus megyékben, 2016-ban pedig az új választási rendszerben

---

473 Requejo: *Federalismo*, 144.

474 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.

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



4. ábra. Románia etnikai térképe a magyar tömbterületeket tartalmazó megyék 2008-ban és 2012-ben használt egyéni választói kerületeinek feltüntetésével (Saját szerkesztés)

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.<sup>476</sup> A román választási rendszer 1990 óta alkalmazza a kedvezményes küszöböt is a kisebbségi szervezetek esetében,<sup>477</sup> csakúgy, mint a magyar vagy a szerb választási rendszerek. 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.<sup>478</sup>

476 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.

477 Monica Călușer: *Reprezentarea minorităților naționale pe locurile rezervate în Parlament*, in: Levente Salat (ed.): *Politici de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparată*, Edit. CRDE, Cluj 2008, 167–176.

478 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>

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, különböző politikai irányvonalat képviselő 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 viszont többek között a kurd politikai erők parlamenten kívül tartása.<sup>479</sup>

Az etnikai pártok jelentősége a közösségek közötti bizalmatlanságban, illetve a választók állami intézményekkel szembeni kételkedésében van: sokan vélik úgy, hogy csak a saját soraikból származó személyek lehetnek képesek az érdekeiket megfelelően megjeleníteni. A vizsgált területek jelentős részén etnikai pártok vannak, de nem feltétlenül ez a helyzet minden megosztott társadalomban. Észak-Írországban a legutóbbi időkhöz nem volt jellemző az etnikai határvonalat átlépő „vegyespárt” politikai részvétele, de ott – csakúgy, mint Dél-Tirolban – a zöldek próbálják ezt a fajta politizálást erősíteni.<sup>480</sup> Belgiumban – köszönhetően az etnikai alapú föderalizálásnak és a közösségek közötti távolságnak – ma kizárólag etnikai pártok léteznek, még a 70 000 fős lakosságú belgiumi 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 vagy Belgium kormány(zat)a csak nagykoalíciós módon 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 kormányzatot 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. cikk (3) értelmében a ladin közösségnek is képviselőt kell kapnia.<sup>481</sup> Ez a kötelezettség ott

---

479 A rendelkezés eredménye itt is a kurd politikai erők összeolvadása lett, 2015-ben a kurdokhoz kötődő párt mindkét parlamenti választáson 10% feletti eredménnyel végzett, ezzel megakadályozva a kormánypárt kétharmados többségét. Ugyanez történt a 2018. júniusi törökországi parlamenti választás során.

480 A 2017-es észak-írországi előrehozott választáson azonban a brit unionista DUP és az ír nacionalista Sinn Fein 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.

481 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.

helyi szinten is létezik: az AS 61. cikk (2) értelmében amennyiben egy dél-tiroli helyi önkormányzatban legalább 2 képviselője van a kisebbségnek, akkor számukra biztosítani kell a képviseletet a végrehajtó szervezetben. Dél-Tirolban a tartományi tárcák elosztásának módszere nincsen szabályozva – az politikai alku tárgya – miként Belgiumban sem, ahol csak az van elírva, 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.

Észak-Írországbán 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.

Finnországban nincs konzociációs nagykoalíciós kényszer, de az 1917 óta hivatalban lépett finn kormányok túlnyomó többségében helyet kapott a Svéd Néppárt (SFP).<sup>482</sup> Nincs nagykoalíciós kényszer Spanyolországban és az AK-kban sem, a koalíciók kialakítása a politikai logika szabályai szerint történik, így például a spanyol jobboldali Rajoy-kormány 2018. júniusi megbuktatásában kulcsszerepet játszottak a kisebbségi – katalán és baszk – pártok.

Elterjedt vélekedés, hogy mivel a nagykoalíció megegyezést célzó intézmény, ezért hosszú távon az érintett csoportok mérsékeltjeit favorizálja.<sup>483</sup> Ez azonban nem feltétlenül érvényesül, hiszen a 2014-2018 közötti belga kormányban részt vett a Belgium felszámolását nyílt célként vállaló, egyébként országosan a legnagyobb támogatottsággal (20,4%) bíró Új Flamand Szövetség (N-VA), illetve 2016-2017-ben az észak-ír

---

482 McRae kimutatása szerint az 1917-1983 közötti 63 kormány közül 43-ban, az azóta hivatalban volt 13 kormány közül pedig 12-ben volt partner a SFP, mindössze a 2015-2019 közötti Sipilá-kormányba nem vonták be a pártot. Legtöbbször az igazságügyi és a külügyi tárcát kapták, de többször töltötték be a belügyminiszteri posztot, sőt az 1999-2003, illetve 2011-2015 közötti kormányokban a honvédelmit is. A 2019. június 6-án felállt Rinne-kabinetben a SFP politikusai az igazságügyért, illetve az északi együttműködésért és az egyenlőségért felelős tárcákat kapták. McRae: *Conflict*, 249–252., illetve saját összesítés.

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

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

A nagykoalíció nem feltétlenül választással létrehozott testület, lehet formális szabályokon alapuló rendszer, de informális háttérintézmény is. Az elsöre példa Libanon, ahol az 1943-as függetlenség óta az államfői posztot mindig maronita 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 németeket, illetve a magyar és a ruszin közösségeket is kirekesztették.

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.<sup>484</sup> 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 nagyvárad 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 egyik alpolgármesteri tisztség a magyarságot illeti”,<sup>485</sup> 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 érdekében, hogy jó példát mutasson.<sup>486</sup> Ez a fajta együttműködés

---

484 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.

485 *Alpolgármester maradhat Bognár Levente Aradon* (2016. június 9.) <https://eurocom.wordpress.com/2016/06/09/alpolgarmester-maradhat-bognar-levente-aradon-kronika-online/>

486 Egyes vélemények szerint a magyar politikai erő ezzel erősíthette volna a magyar alpolgármesterek kinevezésének esélyét más városokban. *Autonomia și reciprocitatea. De ce NU viceprimar român la Sfântu?* (2016. június 11.) <https://maghiaromania.wordpress.com/2016/06/11/autonomia-si-reciprocitatea-de-ce-nu-viceprimar-roman-la-sfantu/>, *Cine are nevoie de un vice-primar român la Sf. Gheorghe?* (2016. június 21.) <http://stiri.covasnamedia.ro/2016/06/21/>

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, azt, hogy olyan etnikai határvonalakon átlépő pártszövetségek versengenek a hataloméért 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.<sup>487</sup>

Horowitz azt emelte ki, hogy a centripetális megoldások – az etnikumközi koalíciók, vegyes etnikumú választókerületek – megfelelő intézményi garanciák nélkül a gyengébb pozíciójú etnikai közösség hatalomból kiszorulását eredményezik.<sup>488</sup> Úgy vélem, hogy ez utóbbi nem feltétlenül van így, hiszen ha a kisebbség képes egy jelölt mögé felsorakozni és egyszerű többségi (*first past the post*) elven működik a mandátumszerzés a választókerületekben, akkor – számbeli kisebbsége esetén is – győzhet a többség több jelöltjével szemben.

A gyakorlat tehát azt mutatja, hogy a nagykoalíció lehet alkalmas eszköz a politikai viták megoldására és a társadalmi békét fenntartó együttélés kereteinek működtetésére, habár működése nem feltétlenül sikeres: elképzelhető, hogy az egymással ellentétes megállapodásokkal 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.

### III. 8. 2. Vétójog

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 teheti, hogy a kisebbség számára fontos ügyekben ne szülessen számukra hátrányos döntés. A vétójog alkalmazásának lényege, hogy megelőzze az együttműködési hajlandóság megszakadását olyan esetekben, amikor a kisebbség számára létfontosságú esetekben fennállhat a lezavazás 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

---

editorial-cine-are-nevoie-de-un-viceprimar-roman-la-sf-gheorghe/

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

488 Horowitz: *Ethnic*, 5., 9–11.

visszaélésszerű: a túl gyakori használata a kisebbség ellen hathat.<sup>489</sup> Horowitz szerint vétó révén csak úgy születet közös döntés, ha az érintett felek számára biztosított a megfelelő kompenzáció.<sup>490</sup> Ez klasszikusan az lehet, hogy a saját hatáskörök hozzájárulás nélküli csorbításának kizárása ugyanezt a kötelezettséget teremti az adott közösség számára a másik közösség tekintetében.

Belgiumban – 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 állam 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.<sup>491</sup>

A kiemelt fontosságú ügyek – például a nyelvhatár vagy a nyelvi könnyítések rendszere – tekintetében a garanciát ma a belga alkotmány 4. cikke 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.<sup>492</sup> Ez kizárja annak lehetőségét, hogy valamelyik etnikai közösség a másik jogait csorbítsa. Ugyanígy garanciális elemet jelent az 54. cikk által szabályozott „véscsengő-mechanizmus”, amely 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.<sup>493</sup>

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. cikk (1)/. Amennyiben a szavazáson az adott etnikumhoz tartozó képviselők kétharmada a többségtől eltérően szavaz, akkor a kérdés az Alkotmánybíróság elé kerül.

489 Lijphart: *Democracy*, 37.

490 Horowitz: *Conciliatory*, 1216.

491 Lásd 52. sz. lábjegyzet.

492 Érdekeség, hogy az alkotmány 5. cikke értelmében ugyanilyen feltételekkel arra is van lehetőség, hogy az egyébként etnikai alapon felosztott provinciák joghatósága alól törvénnyel kivonjanak bizonyos területeket, föderális igazgatás alá helyezve azokat. A szabályozás lényege, hogy csak politikai alku révén módosítható a közigazgatási határ, akkor is, ha föderális érdekről van szó.

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

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.<sup>494</sup> 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 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,<sup>495</sup> hanem egy új fejezet (9a.) is bekerült az autonómia-statútumba. Ennek értelmében Finnország nem implementálhat EU-jogot az ålandi törvényhozás jóváhagyása nélkül az annak hatáskörébe tartozó területeken, nem módosíthatja egyoldalúan a statútumot, sőt a statútum 59. cikk értelmében az EU-szerződés módosításához is szükséges Åland beleegyezése.

A vétó használatának vannak korlátai is, így például a kéttagú viszonyban nagyobb az esély a kudarcra: ha a kisebb fél egyenlőségi törekvései mindkét felet frusztrálják, a vétó ilyenkor akár az állami működés megbénulásához is vezethet.<sup>496</sup> A vétójog ilyen rosszul sikerült alkalmazásának példája az 1960-as ciprusi rendezés.<sup>497</sup> Az akkori megegyezés szerint 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 honvédelem 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 *Enosis*<sup>498</sup> előkészítését és a sziget egyben tartásával a török lakta részek leválásának elkerülését, a törökök viszont társnemzeti státusuk megteremtését és az *Enosis* elkerülését.<sup>499</sup> Az egyezmény végrehajtását a görög többség folyamatosan akadályozta, a törökök pedig vétójukkal fenyegetőzve a normális állami működést tették lehetetlenné.<sup>500</sup> 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

---

494 Wolff: *Complex*, 15.

495 Silveström: *Implementation*, 42.

496 Watts: *Comparing*, 105–106.

497 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.

498 A Görögországgal való egyesülés.

499 Bibó: *A nemzetközi*, 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.

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

miatt – semmisnek nyilvánította a megállapodást.<sup>501</sup> A kialakult helyzet következménye polgárháború, török katonai beavatkozás és a sziget máig tartó két részre szakadása lett.

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 alkalmas lehet diszkriminatív állapotok konzerválására és a társadalmi feszültségek eszkalálására is. Amire viszont egyértelműen alkalmatlannak tűnik, az az, hogy megteremtse a korábban sem létező bizalmat a felek között vagy a bizalmatlan felek közötti együttműködést.

### III. 8. 3. Arányosság

Az arányosság elsősorban a felek biztonságérzetének megerősítését szolgálhatja. Sokféle megvalósulása lehet, így például a létszámarányos foglalkoztatás vagy finanszírozás, a parlamenti vagy végrehajtói helyek arányos elosztása. Az arányosság nemcsak a törvényhozásban és a végrehajtásban, de az igazságszolgáltatásban is biztosítható.<sup>502</sup> Egyik fajtájának tekinthető az ügyek csomagban kezelése is, aminek során egymástól különböző kérdések 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.<sup>503</sup>

Bár vizsgálatunk középpontjában a nemzetiségi alapú hatalommegosztás áll, 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 alapján – 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 mellett a közösségeknek fontos ügyekben biztosított belső önállóság és a fontosabb vezetők döntésekre való bevonásának hosszú ideje meglévő gyakorlata is, akár svájci patrícusokról, akár a tanácsaikkal a kormányzót

501 Emruhan YALÇIN: 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, 262. A szerződések felmondása szerinte Törökország intervenciójogának megszüntetésére is irányult.

502 Wolff: *Complex*, 3.

503 Lijphart: *Democracy*, 39-41.

segítő libanoni előkelőségek területéről, akár osztrák politikaformálókrol van szó.<sup>504</sup>

Az arányosság a vizsgált területi megoldások nem mindegyikében van jelen, így például Spanyolországban nem alkalmazzák. A legszélesebb módon Dél-Tirolban, illetve a belgiumi rendezés egyes vonatkozásaiban merül fel, míg Ålandon – 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 tömeg-tájékoztató, a kereskedelem és az ipar területén.<sup>505</sup>

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.<sup>506</sup> 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.<sup>507</sup> 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.<sup>508</sup> A kvóta másik hatása az volt, hogy a vegyes házasságból származók, illetve egyes németül is beszélő olaszok a könnyebb álláshoz jutás érdekében németnek vallották magukat.<sup>509</sup>

A kvótarendszer alkalmazását 1994-ben kiterjesztették a közszolgáltatásokat végző intézményekre, például a bankokra is.<sup>510</sup> Ennek kapcsán szükséges megemlíteni az

---

504 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](https://www.researchgate.net/publication/255822336_A_non-competitive_pattern_of_conflict_management_in_liberal_democracies_The_case_of_Switzerland_Austria_and_Lebanon)

505 McRae: *Conflict*, 256.

506 Pföstl: *Tolerance*, 3.

507 A nyelvi csoporthoz való tartozás előírását kezdetben az olasz alkotmány egyenlő jogokat biztosító 3. cikk szakaszára hivatkozással támadták, majd 1984-ben az Államtanács jogellenessé is nyilvánította a rendelkezést, amiatt, hogy csak tiszta kategóriákat ismer, „egyéb”, illetve „többyn nyelvű” 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.

508 Pan: A dél-tiroli, 226.

509 Győri Szabó: *Kisebbség*, 229.

510 Alcock: *The South Tyrol*, 13.

Európai Bíróság (EB) C-281/98. sz. Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. ítéletét.<sup>511</sup> Roman Angonese olasz állampolgár ügye – aki az Európai Unió működéséről szóló szerződés munkavállalók szabad mozgására vonatkozó 45. cikkének<sup>512</sup> megsértéseként értelmezte, hogy az alperes őt 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. cikk a ladinok számára biztosítja a tartományi parlamenti képviselői lehetőségét, míg – az egyébként nagykoalíciós formában és arányosan kialakítandó tartományi kormány vonatkozásában – az AS 50. cikk (3) előírja a ladin közösség kormányba emelésének kötelezettségét. Különleges intézmény Dél-Tirol vonatkozásában a Hatos Bizottság, amelyet az 1960-as években kialakított autonómiastatútum életbe léptetése érdekében szükséges kompromisszumok kitárgyalása érdekében hoztak létre, de sikeressége miatt megtartották, mára pedig 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.<sup>513</sup>

Az arányosságnak Belgiumban leginkább szövetségi szinten és Brüsszelben van szerepe, lévén, hogy a kialakított föderális rendszer alapja a saját ügyek elkülönítése és az azokban gyakorolt magasfokú autonómia, valamint a garantált finansziális háttér. Országos szinten kötelezettség a flamand és vallon együttműködésre épülő nagykoalíciós kormány léte, ahol a miniszteri pozíciók elosztása paritásos alapon történik, leszámítva a miniszterelnök személyét.<sup>514</sup>

Még szabályozottabb a keret Brüsszel főváros régióban, ahol a döntések végrehajtásért egy nyolcfős kabinet felelős, amelyben két-két miniszternek francia, illetve holland nyelvűnek kell lennie, míg a három titkár közül kettő francia, egy pedig holland nyelvű. A brüsszeli régió miniszterelnöke tekintetében nincs megkötés, de tradicionálisan a francia

---

511 A Bíróság 2000. június 6-i ítélete a C-281/98. sz., Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. ügyben, ECLI:EU:C:2000:296

512 A korábbi számozás szerint 39., még előbb 48. cikk.

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

514 A belga alkotmány 99. cikke 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.

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.<sup>515</sup> Brüsszelben ráadásul a tartományi parlament összetétele is kvótákon alapul: a 89 fős fővárosi parlamentbe 72 főt francia, 17-et pedig holland listán választanak.<sup>516</sup> A brüsszeli rendezés lényege volt, hogy olyan kölcsönösen elfogadható garanciarendszert kellett kiépíteni, amelyben a flamand közösség kellően védettnek érezi magát, ezért is húzódozott évtizedekig 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 – Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*) 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 képzetek 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 beszélik. Vita volt a vallonok és a flamandok között a hivatalnoki szintű kétnyelvűség kapcsán is. Míg vallon részről a hivatalnokok egynyelvűségét – akár a holland nyelvűeknek lakossági arányukhoz képest felülreprezentáltságot biztosító 70:30 (francia, illetve holland nyelvű) arányban megosztva a helyeket – és a hivatal kétnyelvűségét szorgalmazták,

---

515 Brüsszel Főváros Régió lakossága az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult, a 2011-es népszámlálás szerint egyes kerületekben a nem belga állampolgárok aránya 40% feletti, míg a főváros egészében az arány 32%. Ez egyelőre nem okozott problémát a bemutatott francia-holland nyelvi elkülönülésre épített politikai rendszerben, mivel a külföldiek jelentős része csak ideiglenes lakos – például az EU-s intézményekben, nagykövetségeken vagy egyéb képviseleti intézményekben dolgozók. A Belgiumba bevándorlók törekvése az állampolgárság megszerzése, ami egybeesik az állam érdekeivel is, így viszont habár a kulturális sokszínűség erősödik a városban, az állampolgárságot szerzők beilleszkednek az említett francia-holland nyelvi struktúrába. Manzinger: A föderális, 14–15.

516 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 régióknak, így a 6 képviselőjük regionális hatáskörbe eső ügyekben nem szavazhat.

ddig flamand részről – arra hivatkozva, hogy az oktatás egyre több hollandul beszélőt termel ki – ragaszkodtak a kétnyelvűség előírásához a hivatalnokok esetében is.<sup>517</sup>

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, 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 zavarta, de az is, hogy amíg a török nyelvű lakosság csak 18%-ot tett ki az össznépességen belül, addig ennek majdnem dupláját, 33%-ot kapták a közhivatalokban.<sup>518</sup>

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 megeremtheti azt a biztonságot, aminek 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.

### III. 9. A nemzetiségi csoportjogokat biztosító hatalommegosztás elleni érvek

A multikulturális államokban alkalmazott hatalommegosztási gyakorlatok mindegyike kivált több-kevesebb ellenérvet. A konszociációval szemben felhozott érvek döntően arra koncentrálnak, hogy az intézmény nem kellően demokratikus, hiszen a demokratikus többségi döntéssel szemben korrekciós mechanizmusokat teremt, illetve hogy nem feltétlenül képes stabil és hatékony kormányzatot teremteni. Ez utóbbi azonban fennállhat egy hagyományos többségi elvre épülő demokráciában is.

Ellenérv lehet a konszociációval szemben az is, hogy korlátozza az egyenlőséget, mert az egyének egyenlősége helyett a közösségek egyenlőségére vagy arányosságára törek-

---

517 A 2005-ben felvettek háromnegyede nem versenyvizsgálva, 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.

518 Schulte: *Conflict*, 21.

szik, illetve, hogy – a szolidaritás átértelmeződése és a központi elvonás gyakorlatának átalakítása miatt – erősítheti a fejlettségbeli területi egyenlőtlenségeket. 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 drágább, mint egy egységes rendszeré.

Ahogy láttuk, a konzociáció 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 engedjen a többes lojalitás kifejezésre juttatásának, illetve lehetővé tegye olyan autonóm intézmények működését, amelyek a legfontosabb identitáselemek vonatkozásában nagyfokú önállóságot garantálnak.<sup>519</sup> 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.<sup>520</sup> Viszont nem szükséges, hogy minden intézmény egyszerre megjelenjen, alkalmazásuk a konkrét körülmények függvénye.<sup>521</sup> A kulcs a fenntarthatóság: vagyis a működőképesség és a rugalmasság együttes biztosítása.

A működő modellek áttekintése után 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 konzociációs elemek gyakorlatba ültetéséhez.<sup>522</sup> Ebben az esetben problémát az okozhat, hogy az érintett nemzetiségi eliteknek nem állt rendelkezésükre elegendő idő a demokratikus magatartásminták elsajátítására, ami akár a viták feloldását is ellehetlenítheti még az etnikai-területi közösségekre alapított intézmények alkalmazása esetén is.<sup>523</sup>

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.<sup>524</sup> Paradox

---

519 Watts: *Comparing*, 113.

520 Horowitz: *Conciliatory*, 1226.

521 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>

522 Schulte: *Conflict*, 6.

523 Bridge: *Some Causes*, 367.

524 Salat: *Etnopolitika*, 315.

módon a konszociáció kiépítésére ott van a legnagyobb esély, ahol a többség nem elég erős, hogy rákényszerítesse akaratát a kisebbségre: Cipruson például a görög nyelvű 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.<sup>525</sup>

Úgy véljük, hogy a fejezet elején leírt ellenérvék 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, akkor is, ha a látszólagos egyenlőséget sérti.

Az biztos, hogy a konszociációs intézményrendszer működtetése drága, illetve kiterjedt állami foglalkoztatási szférát hoz létre.<sup>526</sup> 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.<sup>527</sup> Állandóan is magas a közigazgatásban dolgozók aránya, mintegy 35%,<sup>528</sup> 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 kedvező körülmény, ha az államnak nagyon kevés költségébe kerül annak működtetése.<sup>529</sup>

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 rendszerellenes erők és pártok megerősödését segítheti elő, amelyek felszámolhatják a társadalmi stabilitás alappilléreit.<sup>530</sup> Ez a veszély lényeges különbséget jelent a hagyományos többségi demokráciákhoz képest, de itt ismét mérlegelni kell azt, hogy az intézmény teremtette feltételek célszerűvé teszik-e mégis azok alkalmazását.

A konszociáció kapcsán tehát két dolgot tartok fontosnak leszögezni:

1. Minden konszociációs megoldás kompromisszum eredményeképp alkalmazható, amennyiben bármelyik fél kényszer hatására veti magát alá a megegyezésnek, akkor nem várható tőle tartós rendezés.
2. Minden konszociációs intézményt belátással és kölcsönös felelősségvállalással kell

---

525 Horowitz: *Conciliatory*, 1236–1237. Az Annan-terv Ciprus 2004-es EU-csatlakozását közvetlenül megelőzően célozta egy föderális állam létrehozását annak érdekében, hogy a sziget egésze és ne csak a görög ciprióták által ellenőrzött déli része válhasson az EU tagjává. A tervről rendezett népszavazáson 2004. április 24-én a javaslatot a török északi rész támogatta (65% igen), a görög déli ellenezte (76% nem).

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

527 Pan: *A dél-tiroli*, 226.

528 Schulte: *Conflict*, 47.

529 Schulte: *Conflict*, 48.

530 Lijphart: *Democracy*, 47–52.

használniuk az érintetteknek, úgy, hogy az egyszerre garantálja az együttélési keretek egységét és azon belül az eltérő közösségek fennmaradását. Ennek garanciáit a rendszer kialakítása során célszerű megteremteni.

### **III. 10. 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: az a modell lehet működőképes, amit az érintettek közös megegyezéssel fogadnak el és szükség esetén hajlandóak az időközben megváltozott körülményekhez igazítani, valamennyi érintett érdekét szolgálva. Az újratárgyalás 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.<sup>531</sup>

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 keretektől; az újratárgyalás mehet gördülékenyen, mint az történt Ålandon több esetben, de futhat zsákutcába is, amire Katalónia esete lehet példa.

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.<sup>532</sup>

A területi alapú hatalommegosztás kapcsán gyakori vélemény, hogy jogállami keretek között egyoldalúan nem lehet visszavonni vagy tartalmát csökkenteni.<sup>533</sup> A történelem

531 Horowitz: *Ethnic*, 8, 12–13.

532 Welhengama: *Minorities*, 107.

533 Jelen sorok írásakor még nem láthatóak a Jammu és Kasmír autonóm terület jogállását 2019. augusztus 5-én hatályon kívül helyező indiai kormánydöntés és az ugyanaznap a korábbi autonóm terület átszervezésére vonatkozó, 2019. október 31-én hatályba lépő indiai törvény következményei. Az mindenesetre biztosnak tűnik, hogy a különleges jogállás megszüntetéséről szóló döntést meghozó és a törvénytervezetet a parlament elé beterjesztő indiai kormány megszegte a terület 1947-es Indiához csatlakozásakor aláírt szerződést, amelyben a védelem,

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 megteremtésére hivatkozásával.<sup>534</sup> Nem demokratikus államokban is lehet ilyen eseményekre rámutatni: 1939-ben a berendezkedő Franco-rezsim megszüntette az autonómiákat, Románia 1960-ban átszervezte, 1968-ban pedig felszámolta a Magyar Autonóm Tartományt, míg 1988-ban Jugoszlávia törölte el Koszovó és a Vajdaság autonómiáját. Azoknak a volt szovjet típusú államoknak jelentős része, amelyekben létezett területi autonómia, a szocialista államrend bukása margóján első önálló aktusaik között vonták ezeket vissza,<sup>535</sup> 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, illetve 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 az egyoldalú 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 annak fennmaradását, amíg a közösség alkalmazkodhat az új viszonyokhoz identitása és szerzett jogai sérelme nélkül.<sup>536</sup>

---

külgüek és a tömegtájékoztató kivételével – amelyek India kormányához kerültek – minden más kérdésben autonómiát kapott Jammu és Kasmír.

534 Az érintett területek közül a szász Királyföld esetében jelentkezett etnikai sérelem, a székelyek, hajdúk és kunok magyar nyelvűek voltak. A szász Universitas évszázados hagyományokkal rendelkező politikai szervezete volt az erdélyi németeknek, a magyar kormányzat viszont a feudális viszonyok felszámolásának ürügye alatt gátolta meg az intézmény politikai jellegének átmentését a polgári viszonyok közé, mindössze kulturális területre korlátozva az Universitas hatáskörét. KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában I., 1867-1892*, Tankönyvkiadó, Budapest 1952, 523. A döntés nemcsak a magyar polgári államnak, de az egykori Királyföldön 1880-ban már a lakosság 52%-át kitevő románságnak is kedvezett. A románság etnikai fejlődése kapcsán ld. SZONDI Ildikó – GYÉMÁNT Richárd: *Az erdélyi szászok a népszámlálási adatok tükrében*, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Tomus LXIII., Fasc. 19., Szeged 2003, 49.

535 Autonóm egységek leginkább a kaukázusi szovjet tagállamokban léteztek az Orosz SZSZK-n kívül, ahol a Szovjetunióban az 1980-as években felerősödött erjedési folyamat során azok egyrészt távolodni, másrészt függetlenedni igyekeztek a Grúz és Azerbajdzsáni SZSZK-tól. Edgar O'Ballance: *Wars in the Caucasus, 1990-1995*, New York University Press, New York, 1997

536 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>

Nagy jelentősége van annak, hogy létezik-e közvetítő intézmény a terület és az állam intézményrendszerei között, vagy egyből minden vita a politikai spektrumba vagy 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 testület 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.

Eltérő megoldást alkalmazó intézményes egyeztetés létezik 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.<sup>537</sup> 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.<sup>538</sup> A delegációba két-két főt küld a finn kormány és az ålandi parlament, illetve további egy 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 állami és a tartományi kompetenciák elhatárolásában jelentkezik, mint a konfliktusrendezésben.<sup>539</sup> Ålandon garanciaként tekintenek emellett a finn államfőre – aki iránt informális elvárás, hogy mindkét nemzeti nyelvet beszélje<sup>540</sup> – így amikor 2010-ben csökkentették az államfői jogköröket, komoly volt a félelem a tartományban, hogy az autonómiával kapcsolatos jogkörei is sérülhetnek.<sup>541</sup>

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

---

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

538 Ackrén: *Successful*, 19.

539 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.

540 McRae: *Conflict*, 254.

541 Stephan: The Autonomy, 40.

Érdekes megoldást alkalmaz a dán jog Grönland esetében: az egyeztető testület a dán és a grönlandi kormányzat két-két, illetve a dán Legfelső Bíróság három tagjából áll. A vita akkor tekinthető rendezettnek, ha a négy politikai küldött megegyezik, ennek elmaradása esetén a bírák döntenek.<sup>542</sup>

Spanyolországban két jelentősebb országos politikai egyezség (paktum) jött létre az AK-k jogállásáról és a hatáskörök decentralizálásáról, 1981-ben és 1992-ben, de azt követően már nem sikerült a nagy politikai erőknek 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.<sup>543</sup> 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.<sup>544</sup>

Katalónia 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.

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 függetlenségi irányultságú Katalónia lett, amely Madriddal egyre kevésbé tud és akar szót érteni, bár ez a hozzáállás kölcsönösnek mondható.<sup>545</sup>

Az érintett felek közötti egyeztetés keretét biztosító megfelelő testület hiánya – ahogy Spanyolország esete mutatja, függetlenül attól, hogy bővíthetőnek vagy konstansnak tekintjük a létező kereteket – a vita elmérgesedését eredményezi, sőt, a jogbővítési törekvések jogi úton való visszaszorítása az államtól is eltávolítja a megállapodás megújítását

---

542 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.

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

544 *VI Conferencia de Presidentes – Rajoy y los presidentes autonómicos acuerdan aprobar el nuevo sistema de financiación este 2017* (2017. január 27.) <http://www.rtve.es/noticias/20170117/financiacion-autonomica-ley-dependencia-centran-vi-conferencia-presidentes/1474420.shtml>

545 A függetlenség 2017. októberi feltételes kikiáltását követően a felek közötti viszony még inkább elmérgesedett, amit a korábbi katalán vezetők egy részének letartóztatása, más részüknek pedig külföldre menekülése követett.

szorgalmazó közösséget. Katalónia példája érzékelteti, hogy akut helyzetet eredményezhet a fórum hiánya akkor, ha a felek helyzete és szándékai jelentősen megváltoztak a rendezés óta eltelt évek – Spanyolország esetében mintegy 40 év – alatt. Ennek az eddig említetteken túl példája lehet a bevándorlás kérdése is, amely a spanyol-katalán probléma minden ismérvét felvonultatja: van etnikai, gazdasági és intézményi oldala is.<sup>546</sup> 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 alkotmányozás 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.<sup>547</sup>

Egyértelműen lehet érvelni azzal, hogy amit Katalónia szeretne, az túlmegy a spanyol alkotmányos kereteken, de egyrészt láttuk, hogy önmagában ez a tény máshol sem volt akadálya a megállapodás újratárgyalásának, illetve ahogy még korábban utaltunk rá, a nemzetiségi törekvéseket nem célszerű helyes vagy helytelen címkével megjelölni, sokkal inkább azt érdemes megvizsgálni, hogy mi az okuk és mire irányulnak.

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 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.<sup>548</sup> Az is elképzelhető, hogy léteznek speciális bizottságok a közigazgatás keretében az ilyen egyeztetések lefolytatására.

### **III. 11. 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

---

546 A kérdéskörrel kapcsolatosan lásd Climent-Ferrando: *Immigration*.

547 Zapata-Barrero: Catalan, 220–221.

548 Brunner – Küpper: Európai, 482.

lakosságot védik.<sup>549</sup> Az intézmény szabályai tartalmazhatnak megszorításokat a terület lakossága irányában, illetve a területen kívüli lakhellyel rendelkező személyek – akár állampolgárok – vonatkozásában is.

A restriktciók célja elsősorban a területi lakosság esélyegyenlőségének megteremtése, vagy előnybe hozása a hagyományos életforma megőrzése érdekében, amit azonban a nem jogosítottak könnyen diszkriminációként 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 többi állampolgára jogainak ilyen korlátozását.

Hasonló megszorítás, 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 szövetségi bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a helyi és kantonális hatóságoknak jogukban áll területükön a hivatali ügyintézés során megtiltani akár föderális szinten hivatalos nyelv használatát is.<sup>550</sup>

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, a gyakorlati jogalkalmazás során nem merül fel korlátozás. A garanciák, a jogbiztonság vonatkozásában három lényeges dimenzióról szükséges itt beszélni, ezek pedig az *állampolgár védelme* a hatóságokkal szemben, az *intézmények védelme*, 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 szintén.

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 találunk példát, 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 jogaik megsértése miatt tett panaszait. Brüsszel, illetve a nyelvi könnyítéseket alkalmazó községek ellen tett panaszokat a két testület együtt vizsgálja. Tagjait a király

549 Pföstl: *Tolerance*, 6.

550 Laponce: *Languages*, 162.

nevezi ki négy évre, öt tagot a flamand, öt tagot a vallon parlament, egyet pedig a belgiumi német parlament javaslatára.<sup>551</sup>

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 tételére. 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 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 a belga Alkotmánybíróság (AB) sietett az állampolgárok védelmére, kötelezve a helyi önkormányzatokat a rendelet visszavonásra, ugyanis a magánszférában az alkotmány 30. cikke 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.<sup>552</sup>

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.<sup>553</sup> A bírósági jogértelmezés Dél-Tirol esetében is fontos volt, ahogy az említett C-281/98. számú, Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano ügyben előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bírósága megvédte a dél-tiroli kétnyelvűségre 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 gyakori érv az AB döntései kapcsán az állami érdekek túlzott figyelembe vétele Katalónia rovására – különösen így volt ez az AB 2013-2017 közötti elnöke esetében, aki a katalán törekvésekkel szembe helyezkedő Néppárthoz (PP) kötődő személy volt, így katalán részről azt hangoztatták, hogy döntéseit politikai nézetei befolyásolják.

Az AB azonban már 2010-ben – feladatának megfelelően – intézményi kérdésekben is az alkotmány szellemét igyekezett érvényesíteni. Így minden a 2006-os statútumban szereplő „*bilateralizmusra*” vagy államon belüli államiság kiépítésére tett kezdeményezést alkotmányellenesnek nyilvánított vagy „pontosított”. Kiiktatta például az önkormányzatok

---

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

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

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

felett létesítendő – tradicionális – *veguria* intézményét, amelyet a statútum az alkotmányban szabályozott provincia helyett kívánt bevezetni,<sup>554</sup> 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 legyen ellenőrzési joga.

Egyes modellek esetében fontos a külső állami vagy nemzetközi szervezetei szereplők garantor szerepe. Az ålandi 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, ha a svéd kormány az ålandi autonómia alappilléreinek – a svéd jelleg megőrzése, saját hatáskörök, semlegesség – megsértését kérné orvosolni.<sup>555</sup> 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 állami vagy nemzetközi szervezeti védhatalmak garantori szerepe. A különbség oka egyértelműen az eltérő viszonyrendszerben van: az állampolgárt a jog kell, hogy védje a túlkapasokkal 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 pedig – minden érintett oldalon – a megegyezés fenntartásának komoly akadályává válhat.

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

555 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 ålandi 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.): *Åland-szigetek önkormányzata*, Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest 1994, 12–14.

### III. 12. A területi alapú hatalommegosztás elleni érvek, különös tekintettel az elszakadás kérdésére

A konszociációs intézmények alkalmazásával kapcsolatos ellenvetéseket a III. 9. fejezetben már áttekintettünk, itt elsősorban a területi körülhatároltság kapcsán felmerülő kérdésekre kívánunk kitérni. Ezek fontossága annak tudatában is kiemelkedő, hogy a nemzetiségi okból létesített területi alapú hatalommegosztás alkalmazásával szembeni érvek rendkívül sokfélék, viszont jelentős részük *jogi* problémaként megjelenített *politikai* ellenvetés.<sup>556</sup> Az elméleti jellegű fenntartások között megemlíthető, hogy a túlságosan erős határokkal „körbekerített” autonómia akadályozhatja a közösség tagjait abban, hogy akarataik szerint kiléphessenek a közösségből,<sup>557</sup> vagy hogy a kultúra tisztaságának megőrzése irányuló igények és önkormányzati törekvések anakronisztikusnak hathatnak a kultúrák keveredésének és a civilizáció globalizálódásának a korában.<sup>558</sup>

E kritikák kapcsán azonban 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 tömbben élő más nemzetiségek 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, amelyek területi alapú hatalommegosztás esetében területileg meghatározott módon alkalmazhatóak. Az ilyen hatalommegosztás olyan intézmény, amely figyelembe veszi a helyi sajátosságokat és annak megfelelően kívánja a társadalmi integrációt elősegíteni. A visszaélést a kollektív jogokkal 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.<sup>559</sup> Ugyanezt mások még egyértelműbben úgy fogalmazzák meg kritikaként, hogy az autonómia, nemzeti jellegéből fakadóan a nemzetállam megbontója, figyelmen kívül hagyva annak demokratikus szerepét.<sup>560</sup> Az érvelés azért nem állja meg a helyét, főleg Európában, mert az etnikai identitások már jelentős mértékben megszilárdultak. Ezért nemcsak okafogyottá, hanem kontraproduktívá is válik az állam érvelése például a többségi nyelv propagálása kapcsán, a kisebbség ugyanis azt kiszorító törekvésként érzékelheti.<sup>561</sup> A területi alapú hatalommegosztás *nem kialakítója az eltérő nemzeti tudatnak*, hanem intézményes keze-

556 Keating: Rethinking, 21.

557 Safran: Spatial, 13.

558 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.

559 Cornell: *Autonomy*, 228.

560 Vizi: A kisebbségi autonómia, 57.

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

lési módja e tudat *meglétéből* fakadó kihívásoknak. 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 szembe helyezkedő finnek számára olyan keretet adott, ami alapjává válhatott a modern nemzet létrejöttének és az 1917-es függetlenségnek.<sup>562</sup>

Hasonló példa hozható más előjellel Spanyolországból is. Ott 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 Valenciái Unió (UV) a spanyol nemzetegység mentén Katalóniával szemben, a baszkföldi Alavai Unió (UA) pedig a spanyol nyelv baszkkal szembeni „védelme” mellett.<sup>563</sup> Jellemzően az európai nemzetiségek jelentős részénél az identitás erőssége ma már nem kérdés, ezért az esetleges területi alapú hatalommegosztás alkalmazása nem identitást kialakító, hanem azt fejlesztő és annak jövőképét biztosító intézmény.

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. Ezek 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 sokkal inkább a többségi nemzet jogaira való hivatkozással történő „önfelmentése” az autonómia megadásának mérlegelése alól, hiszen sok esetben az érintett államok maguk is megsértik a kisebbségek jogait, 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 autonómia révén – lehetőséget kapnak.<sup>564</sup> A kulcskérdés ebben az esetben az előző fejezetben bemutatott garanciák léte és működése, vagyis hogy mi és hogyan védi az egyéneket és a közösségeket a túlkapásoktól?

Előfordulhat az is, hogy egy olyan csoport ellenzi egy kisebbség területi autonómiáját, amely etnikai szempontból azonos az országos többséggel, de egyrészt rendelkezik azt

---

562 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, tartózkodva a svéd nyelv finn többségre erőltetésétől és kihasználva az orosz nyelv erőltetése miatti felháborodást, közös platformra hozta a svéd és a finn nyelvű lakosság jelentős részét. Ennek következménye 1902-ben a finn és a svéd nyelvek finnországi egyenjogúsítása, majd az 1917-es függetlenség és az annak alapján kiépülő kétnyelvű, független államiság lett. 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.

563 Núñez: *Autonomist*, 128–130.

564 Kymlicka: *Reply*, 353.

árnyaló regionális identitással, másrészt pedig saját önkormányzati pozícióit félti. Az 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.<sup>565</sup>

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.<sup>566</sup> Ezzel érdemes azonban szembe állítani 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 mégis az elszakadástól való félelem. Palermo szerint mindaddig, amíg a területi autonómiát az államok és a kisebbségek nemzetállam-építési projektként látják, a területi integritás sérülésétől és egy újabb konfliktus lehetőségétől tartó nemzetközi közösség tartózkodni fog alkalmazásától, és más eszközöket igyekszik majd keresni.<sup>567</sup> 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.<sup>568</sup> Mások szerint a területileg koncentrált nemzetiségek autonómiatörekvései jó eséllyel vezetnek elszakadási szándékhoz, ha az állam elutasítja őket,<sup>569</sup> 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.<sup>570</sup>

Ez utóbbi kapcsán Welhengama a volt Szovjetunió belül 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 a Szovjetunió

---

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

566 Salat: *Etnopolitika*, 166.

567 Palermo: When the Lund Recommendations, 660.

568 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.

569 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 találkozik, mert ebben az esetben a jogok kisebbségtől való megtagadása önbeteljesítő jóslattá válhat az államterület megcsönkítése kapcsán. Im. 60–61.

570 Welhengama: *Minorities'*, 207–208.

1991-es széteséséig működő köztársasági intézmények az önállóságtudat megerősödésére vezettek.<sup>571</sup> Ezt a nézetet árnyalják az 1990-es évek kaukázusi eseményei, ahol viszont a Karéliához hasonló, a kaukázusi szovjet tagállamokon belüli *autonóm szovjet szocialista köztársaságok* törekedtek elszakadásra az egyre erősebben függetlenségpárti *szovjet szocialista köztársaságoktól*.<sup>572</sup> Mindazonáltal kiemelten hangsúlyozandó ebben a vonatkozásban a széthulló Szovjetunió és a térséget érintő etnikai öntudat reneszánsza egybeesésének kontextusa, valamint a feltételezhető „külső” – például moszkvai – ráhatás ezekre a törekvésekre a Szovjetunió szétesésének megakadályozása, vagy legalább bizonyos orosz pozícióknak a megtartása érdekében.

A területi alapú hatalommegosztásra való igény megjelenése esetén az állam annak akceptálása vagy legalább a tárgyalási készség révén mutathat megértését a törekvés iránt. Az elutasítás viszont a nemzetiségi törekvés radikalizálódását eredményezheti, amely ha később mégis eredményre vezet, és létrejön a területi alapú hatalommegosztás, akkor az új kereteket a közösség jó eséllyel a harc további – immár a függetlenségért való – folytatásának érdekében fogja felhasználni.<sup>573</sup>

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 államiség kiépítésének folyamatával, lehetővé téve a békés szétválást 1992-ben.<sup>574</sup>

Az elszakadáshoz kapcsolódó félelmeket egyértelműen erősíti, hogy a területi autonómia révén „láthatóvá” váló, a többségi nemzettől elkülönült identitású terület lakossága az önrendelkezési jogra is könnyebben hivatkozhat.<sup>575</sup> Macedóniában például az albán lakosság területi koncentrátsága és államterülethez viszonyított nagy kiterjedése miatt maradt el a területi elkülönítés a 2001-ben fellángolt fegyveres etnikai konfliktus rendezésének részeként, mert az a macedón többség megítélése szerint elszakadást is eredményezhetne.<sup>576</sup> Ugyanez akadályozza a – Magyarországgal határos, jelentős részben 1938-1945 között magyar etnikai többségre hivatkozással az anyaországhoz visszacsatolt területen élő – szlovákiai magyarság területi alapú hatalommegosztásra való törekvéseinek sikerét.

571 Welhengama: *Minorities*, 182–183.

572 O’Ballance: *Wars*.

573 Párdány: *Államgyiség*, 387–388.

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

575 Bibó: A nemzetközi, 1034.

576 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.

Ritkán, de van arra példa, hogy az állam cikkelyezi az elszakadáshoz való jogot, ez elsősorban a Szovjetunióra volt igaz.<sup>577</sup> Ma Moldova az 1995-ös autonómiatörvény értelmében Gagauziának biztosít jogot arra, hogy elszakadjon, amennyiben az ország államisága megváltozik – például egyesül Romániával. Az Egyesült Királyság – mely nem teszi lehetővé a kiválást – 2014-ben a londoni parlament egyedi aktusával megengedte egy skóciai függetlenségi népszavazás megtartását. Hogy ez a jog nem „alanyi jogon jár”, jól 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 szerint a területi integritás elve nem szabad, hogy 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.<sup>578</sup> 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.<sup>579</sup> Hasonlóan fogalmazott Buchanan, aki óvott az elszakadás önrendelkezési jog gyakorlásaként való felfogásától, azt inkább „reparációs jogként” kívánta fenntartani tömeges emberi jogsértések, az államiság jogtalan elvételének vagy bizonyos csoportok állami kizsákmányolásának kompenzációjaként. 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.<sup>580</sup>

Az elszakadási jog intézményesítését mások is kivitelezhetetlennek tekintik és helyette a megoldás keresését a pluralista és sokszínű demokráciában javasolják.<sup>581</sup> Moore szerint 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 jogcím tekinthető a nemzetközi

---

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

578 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.

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

580 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 Banglades 1971-es Pakisztántól történő elszakadását hozta.

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

normákkal esetleg összeegyeztethetőnek; azok is csak akkor, ha az érintett területen még mindig az adott népesség van többségben, és ha ez a többség „az élő emlékezetben belül” nem kapcsolódik össze jogtalan földfoglalással.<sup>582</sup> Párdány szerint az elszakadás abban az esetben jelenhet meg reális opcióként, ha az állam gyenge és a lakosság nemzeti szempontból meghatározható része szembefordul vele.<sup>583</sup>

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 rendelkeznek a központként tekintett városukban, kevésbé valószínű, hogy elszakadást fognak kezdeményezni, mint a területileg jól körülhatárolt és a központjának birtoklása miatt önmagát biztonságban érző közösség.<sup>584</sup> 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 gyarmat<sup>585</sup> angol nyelvű lakosai számára csak a helyi közigazgatás alsó szintjei voltak elérhetőek, további előmenetelre nem nyílt lehetőségük, ami nem elégítette ki ambíciójukat.<sup>586</sup>

A társadalmi elitek és politikai vezetők saját ambíciói azonban csak akkor lehetnek meghatározóak, ha a lakosság nincs elnyomás alatt. Finnország például az 1890-es évektől változó erősségű oroszosításnak volt alávetve, és hiába állt az elit rendelkezésére az orosz vezetésbe emelkedés lehetősége, a finn társadalom az oroszosítás miatt egységes platformra került a függetlenség vonatkozásában.<sup>587</sup>

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 Montenegró esetében 2006-ban, 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.<sup>588</sup>

---

582 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.

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

584 Laponce: *Languages*, 147–148.

585 A XVII. század elejétől alapított észak-amerikai gyarmatok, amelyek 1776-ban kimondták elszakadásukat a Brit Birodalomtól, létrehozva az Amerikai Egyesült Államokat.

586 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.

587 McRae: *Conflict*, 50.

588 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>

A Kanadai Legfelső Bíróság 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 nemzetközi jog elvei alapján.<sup>589</sup> 2010-es tanácsadó véleményében a Nemzetközi Bíróság Koszovó egyoldalú függetlenségi nyilatkozatát nem értékelte sem Szerbia nemzetközi jog által védett területi integritása, sem pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsának (BT) 1244. (1999) sz. határozata megsértéseként.<sup>590</sup> A vélemény 80. pontja szerint az ENSZ Alapokmány, illetve a Közgyűlés nemzetközi jogelvekről szóló 1970. évi 2625 (XXV). sz. határozata alapján a területi integritás megsértése főszabályként csak államközi kapcsolatban értelmezendő és az erőszak tilalmának elvével összefüggésben meghivatkozható.<sup>591</sup> Kitért viszont a testület annak megválaszolására elől hogy a függetlenség kikiáltása összhangban van-e a nemzetközi joggal, sőt arra a megállapításra jutott, hogy a függetlenségi dokumentumot a BT 1244. sz. határozatán kívüli „testület”, a koszovói nép választott képviselői fogadták el (109. pont). A döntés legnagyobb hiányossága ez a kitérés, a vélemény támpontot adhatott volna ugyanis abban a tekintetben, hogy a függetlenséget megteremtő önrendelkezési jogot ebben az esetben a koszovói nép vagy egy nemzeti kisebbség gyakorolta.<sup>592</sup> 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 éppen az államterület féltése, az a széles körben elterjedt meggyőződés, hogy az elkülönült intézményrendszer 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 ebben a vonatkozásban fennáll.

Közép-Európában a nemzetiségi területek jelentős része az anyaállamokkal szomszédos régiókban helyezkedik el, ami több esetben szolgáltatott okot átcsatolásra, így 1938-ban az I. bécsi döntés, vagy Lengyelország Csehszlovákia lengyel többségű határmenti régiójába való bevonulása,<sup>593</sup> illetve az 1940-es bolgár-román egyezmény során Dél-Dobruzsza esetében.<sup>594</sup> Hasonlóképpen hozható példaként az 1940-es II. bécsi

---

589 Reference Re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC)

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

591 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, in. *Külgügyi Szemle* 2010/4, 74.

592 Németh: A Nemzetközi Bíróság, 72–73. A szerző szerint a jugoszláv 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.

593 Lengyelország egyidejűleg megszállta a lengyel-(cseh)szlovák határ menti stratégiai fontosságú, de nem lengyel lakosságú területeket is 1938 őszén.

594 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

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.<sup>595</sup>

Egyes vélemények szerint amíg a közép-európai kisebbségek jelentős részének van anyaaállama, 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 államok területi követeléseitől.<sup>596</sup> 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, ahol az elmúlt években ismét megjelent az elszakadás igénye.<sup>597</sup>

Érdemes ezen a ponton megemlíteni Popovici 1906-os Nagy-Ausztriáról szóló munkáját, amelyben az Osztrák-Magyar Monarchia etnoföderális átszervezését javasolta. Mintának Svájcot tekintette, ahol dacára a szomszédos német, francia és olasz nemzetállamoknak, az egyenjogúság révén sikerült e nemzetek békés együttélését megteremteni.<sup>598</sup> 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.<sup>599</sup> Popovici úgy vélte, hogy a

---

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 Kárpátaljának adott jogállást 1939-et követően, amelynek célja Kárpátalja önálló 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: *Allamegyiség*, 225–226.

595 Palermo: *When the Lund Recommendations*, 657.

596 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.

597 A német nyelvű közösséget megszólító függetlenségi pártok, elsősorban – az osztrák Szabadságpárthoz (FPÖ) kötődő – die Freiheitlichen és a Südtiroler Freiheit 2008-ban együtt közel 20%-ot, 2013-ban pedig már több mint 25%-ot szereztek a tartományi választásokon. A 2018-as regionális választáson azonban már visszaszorultak a függetlenségi német erők és együtt is mindössze 12%-ot szereztek, míg előretörték – a konzervatív Dél-Tiroli Néppárt (SVP) dominanciájának fennmaradása mellett – az etnikumközi és zöld politikai formációk.

598 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.

599 Laponce: *Languages*, 148. Megjegyzi, hogy a jelentős orosz lakossággal bíró Lettországbán

román, olasz, lengyel, szerb stb. etnikai területek kialakítása Svájchoz hasonló módon nem fog az államterület szétszakadásához vezetni, mert a saját ügyeik önálló, nemzetiség szerint kialakított kantonokban intézhetősége olyan lojalitást vált ki az egyenjogúsított nemzetekből, ami a szabadság biztosítása nélkül, csupán gazdasági engedményekkel, nyelvi szabályozásokkal vagy büntetőjogi szigorral nem lenne elérhető.<sup>600</sup>

Nagyon valószínű, és ezt a korabeli román felfogás is igazolja, hogy az autonómiák kialakítása sem akadályozta volna meg a soknemzetiségű Monarchia széthullását.<sup>601</sup> Ennek időpontja 1918-hoz képest lehetett volna korábban vagy később is, de a térségi geopolitikai környezet átalakulása, az európai nemzetállami rendszer megteremtését célzó korszellem, a Monarchiával szomszédos államok területi aspirációi, illetve az osztrák és a magyar államapparátus összeomlása miatt mindez valószínűleg elkerülhetetlen lett volna, egy „svájci jellegű” rendezés esetében is.

A területi alapú hatalommegosztástól való 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 zéróösszegű játszma és nemzetbiztonsági kockázat.<sup>602</sup> 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, 1991-ben sorra jöttek létre szerb „autonóm” egységek Horvátország és Bosznia-Hercegovina területén, amelyek 1991 őszén kivonták magukat az állami intézményi keretektől és függetlenségre törekedve később háttérrel adtak a polgárháborús cselekményeknek.<sup>603</sup> Ez sem csak Közép-Európára jellemző jelenség: az ETA politikai pártja, a Herri Batasuna 1979-ben arra hivatkozással fogadta el a baszk

---

gyengébbek (voltak) a függetlenségi törekvések, mint az erősebb litván többséggel rendelkező Litvániában (a Szovjetunió utolsó éveiben). Uo.

600 Aurel C. POPOVICI: *Stat și națiune – Statele Unite ale Austriei Mari*, Albatros, București, 1997, 224., 361–365.

601 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.

602 Kymlicka: *Western*, 67.

603 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.

autonómiastatútumot, hogy az az első lépés a teljes önrendelkezés és a Spanyolországtól való elszakadás felé.<sup>604</sup>

Úgy véljük, 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 összeegyeztethetlensége, a bizalomhiány és az együttműködés emiatti megnehezülése vagy ellehetetlenülése merült fel. Épp ezért egyet érthetünk Palermoval abban, hogy szükséges egy érzelmentesebb és depolitizáltabb hozzáállás a területi alapú hatalommegosztás kérdéséhez, valamint abban is, hogy a törekvések célkeresztjébe – elkerülendő a negatív képzettársítást – 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) megközelítést.<sup>605</sup>

### III. 13. A megbékélés, mint a többség és a kisebbség közötti új társadalmi együttműködés alapja

Vizsgálódásunk kiindulópontja egy új társadalmi közösség kialakításának kérdése, ami közösségi alapon engedi meg és teszi lehetővé a (nemzet)államokban élő, meghatározott területen többséget alkotó nemzetiségek társadalmi integrációját. Ennek eddig elsősorban a jogi-intézményi oldalait vizsgáltuk, 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 igyekeztünk megvilágítani az együttélés intézményi lehetőségeit, feltételeit és buktatóit, most az érzelmi közösség kialakításának nehézségeit és érveit próbáljuk 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.<sup>606</sup> A politikai

604 Welhengama: *Minorities*, 181.

605 Palermo azt is megemlíti, hogy kisebbségi jogok szélesítése terén előrelépés történt a helyi önkormányzatok szintjén 2001-ben Macedóniában, 2009-ben Svédországban és Azerbajdzsánban. Amíg viszont 2001-ben Horvátországban megerősítették az Isztriában működő önkormányzatiságot, addig 2004-ben Oroszországban *de facto* Moszkvába került a regionális kormányzók kijelölésének joga. Palermo: *When the Lund Recommendations*, 653-663., illetve Palermo: *Central*, 94.

606 Kymlicka – Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation*, 1–2.

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.

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 együttélési keretek kialakításának ezen kísérlete mégis csak részben mondható sikeresnek, mert minden esetben vannak, nem is kevesen, akik megkérdőjelezik a létrejött keretet: jelentős részben gazdasági megfontolások miatt Belgiumban a flamandok szűk harmada,<sup>607</sup> Dél-Tirolban néhány évvel ezelőtt a német nyelvű választók negyede – legutóbb már csak egynyolcada – támogatott függetlenségpárti politikai erőket.<sup>608</sup> Katalóniában az elmúlt években látványosan megerősödött az elszakadás iránti igény,<sup>609</sup> Finnországban pedig amíg a finn többség számára nehézkes a svéd nyelv egyenjogúságának kezelése,<sup>610</sup> addig Åland elégedetlen azzal, ahogy egyes kérdésekben Helsinki védi az érdekeit.<sup>611</sup>

Az intézmények áttekintése kapcsán rámutattunk arra, hogy a folyamatosan változó társadalmi viszonyok között mennyire fontos a felülvizsgálat lehetőségének nyitva tartása

---

607 Az egyértelműen függetlenségpárti Új-Flamand Szövetség (N-VA) a 2010-es országos választáson 28,2%-ot, 2014-ben már 32,6%-ot szerzett Flandriában. A 2019-es szövetségi választáson az N-VA – bár meggyengülve – ismét az első helyen végzett 25,5%-kal, míg a szintén függetlenségpárti és emellett rasszista Vlaams Belang – megháromszorozva 2014-es eredményét – 18,7%-kal feljött a második helyre. A két párt Flandriában együtt 44,1%-ot szerzett, országosan pedig 28%-ot. A két párt jelenleg a két legerősebb belgiumi politikai formáció, a legerősebb francia nyelvű párt, a Szocialista Párt (PS) országosan csak 9,5%-os támogatottsággal – a Vallóniában 26,1%-kal, Brüsszelben 20%-kal – rendelkezik.

608 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, míg 2018-ban már csak 12%-ot.

609 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.

610 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/>

611 A hajóipar kapcsán lásd Murray: *The EU*, 77., az autonómia-statútum alaptörvényi védeltségének hiánya kapcsán Stephan: *The Autonomy*, 32., a saját EP-képviselő hiánya kapcsán Blomberg: *The Åland Example*, 12., a finn nyelv kereskedelem, egészségügy és kultúra területén való terjedése kapcsán Lindholm: *Recent*, 87.

a konfliktus kiújulásának elkerülése és az egységes együttélési keretek fenntartásának biztosítása érdekében. 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 politikai törekvései között összeegyeztethetetlen különbség legyen, amint ez fennáll 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 azáltal, hogy túl sokat von el az általa termelt forrásokból.

A megbékélés útjában komoly akadályt képezhet a történelem eltérő értelmezése, főleg ha a többség narratívája az államiság igazolásának központi eleme,<sup>612</sup> 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 éltek felelőssége a történelmi kérdések narratíváinak kialakítása és politikai felhasználása során.<sup>613</sup> 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.<sup>614</sup> 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 szembenézzon saját bűneivel.<sup>615</sup>

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 konfliktuscsökkenő 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. Ennek szomorú cáfolata azonban az 1992-1995 között lezajlott boszniai háború, ahol a gyakran egymást nagyon is jól ismerő személyek és közösségek rombolták le a többnemzetiségű hagyományos együttélés szövetét és bizalmi alapjait.

Az állami nyelvpolitika kapcsán már utaltunk a többnyelvű adminisztráció fontosságára, de a társadalmi megbékélésben játszott szerepe miatt szükséges megemlíteni a

---

612 Rouhana: *Reconciling*, 74. Példájában a rabszolgaság USA-beli megítélését említi, amelyet anélkül lehetett elítélendő cselekményként meghatározni, hogy az a többségi lakosághoz kötődő állam legitimitását (the majority's national legitimacy) elvittatta 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 csoport jogfosztására.

613 Rothchild – Hartzell: *Security*, 258–259.

614 Horowitz: *Structure*, 6.

615 Bashir: *Accommodating*, 54–59.

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.<sup>616</sup> Erre leginkább amiatt kerülhet sor, mert a 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.<sup>617</sup> 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.<sup>618</sup>

Szimbolikus kérdések – ismét leszámítva Katalóniát, ahol ennek okaira már kitértünk – csak a legkritikább esetben okoznak problémát a rendezett esetekben, ami egyrészt bizonyos önmérsékletet kíván a felektől, másrészt viszont pont emiatt stabilabbá teszi a rendezést.<sup>619</sup> A rendezés tartósságának viszont ebben a tekintetben is feltétele,

---

616 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/Terveztes%20es%20hatartalanitas%20\(5\).pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/oktatas/Terveztes%20es%20hatartalanitas%20(5).pdf)

617 Párdány: *Allamgyűlés*, 281.

618 Lásd például VESZTRÓCZY Zsolt: Modernizáció és/vagy magyarosítás – Iskolapolitika és népoktatás a felső-magyarországi szlovák régióban, 1867-1918, in. *Pro Minoritate* 2012/tavaszi, 155–172.

619 A ritka kivételek egyike volt 2015. május 23., amikor az I. világháborús olasz hadba lépés 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 félárborca 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 félárborca eresztve. *Italienische Gedenkfeiern: Südtirol hisst die Trikolore nicht* (2015. május 23.) [https://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4738061/Italienische-Gedenkfeiern\\_Suedtirol-hisst-die-Trikolore-nicht](https://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4738061/Italienische-Gedenkfeiern_Suedtirol-hisst-die-Trikolore-nicht)

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, hanem a társadalmi igazságosságba és a tartópilléreként működő jogintézmények hitelébe vetett bizalom miatt is.

A megbékélés társadalmi oldala tehát hasonlóképpen komoly elhivatottságot kíván minden érintett fél részéről. 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 bonyolult és esetleg számukra szükségtelennek tűnő intézményrendszer fenntartásában.



## IV. 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 központi célkitűzése a homogenizációs és egységesítési törekvésekkel szembenálló – például etnikai, gazdasági, regionális vagy jogi – különállások felszámolása. Ezek az egységesítő törekvések ma is relevánsak, mert az európai államrend alapja továbbra is a nemzetállam, habár a második világháborút követő demokratizálódás, az európai egység és a szubszidiaritás térnyerése a korábbi kormányzási gyakorlat átalakulását és egyes esetekben a területi alapú hatalommegosztás gyakorlatba ültetését eredményezte. Némely országokban ez nemzetiségi, illetve regionális különbségek és sajátosságok elismerése, illetve elfogadása révén történt meg.

Ez újfajta megközelítést jelzett a korábbi asszimilációs és a partikuláris nemzeti(ségi) identitásokat idejét múltnak hirdető politikailag és ideológiailag meghatározott – például a jugoszláv és szovjet – nemzettudatokhoz képest, viszont gyengítette az államiság korábbi alapvetéseit. Ennek érdekében szükségessé vált olyan keretrendszer kialakítása, amely képes ezt a fajta elkülönülést az államegység és az együttműködés fenntartásával biztosítani. A nemzetközi gyakorlat és normaképzési kezdeményezések elsősorban ugyan ajánlás jellegű (soft law) iránymutatásokat adnak ebben a tekintetben, de azok „szabályozási irányítúként” használhatóak az adott helyzetnek legmegfelelőbb megoldás kialakítása során.

A nemzetiségi ismérvek szerint kialakított területi alapú hatalommegosztás – például föderáció, illetve 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, valamint az egyéneket, a területi egységet és az államot védő jogi kereteket.

A területi alapú hatalommegosztásra – vagy annak továbbfejlesztésére – vonatkozó kisebbségi igény ezért egyrészt *modern*, mert a többség által gyakorolt jogok élvezetét biztosító intézményrendszerhez hasonló keretek megteremtésére irányul, másrészt *mérsékelt*, mert önkormányzatiság iránti igényeit összeegyezteti az államterület egységének fenntartásával.

A bevezetőben meghatároztuk, a későbbiekben pedig bemutattuk azokat a feltételeket, amelyek alapján ez az új típusú, demokratikus és stabil, intézményesített együttélés megvalósítható az állam és annak meghatározott területén többségben élő kisebbsége között.

1. Új típusú, mert szakít a korábbi nemzetállami asszimilációs politikákkal és a lélekszámbeli aránytalanság ellenére is partneri viszonyra törekszik.
2. Demokratikus, mert a többségi demokrácia szabályai mellett megteremti a kisebbségi lakossága által meghatározott területi közösségek önkormányzati alapú igazgatási rendszerét, illetve mert az állampolgárok jogosultak az állam, illetve az adott terület vezetőit megválasztani. Az együttélés nemcsak azért demokratikus, mert a vezetők leválthatóak, hanem azért is, mert a vezetők együttműködésre, kompromisszumra „kényszerítettek”.
3. Stabil, mert jogszabályi, sok esetben alkotmányos kereteken alapszik: nincs lehetőség egyoldalú felmondásra vagy módosításra, mert jogállami garanciák védik a feleket, akik viszont jogosultak a feltételek újratárgyalására.

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 például a területfejlesztés, turizmus, illetve a mező- és erdőgazdálkodási, Ålandon a halászzal 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 neurálgikus pontja a katalán adóhatóság létrehozásának és a baszkföldihez és navarraihoz hasonló pénzügyi autonómia megteremtésének spanyol kormányzati 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 számára – ideértve az önkormányzaton belüli kisebbségeket is – 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 a katalán Generalitat és a központi spanyol kormány között. Belgiumban habár eleinte feszültséget okozott, 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 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 alkalmazása során – képesek lehetnek az együttműködés és az állami működés akadályozására vagy 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 vallon 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 területi alapú hatalommegosztást megvalósító intézmények alkalmazását leginkább arra hivatkozással támadják, hogy az egyéni képességek helyett a csoporthoz tartozás ismétvét helyezik előtérbe, de ahogy a példák 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 2014-2018 közötti belga szövetségi kormány annak ellenére is képes volt megfelelő működésre, hogy annak többek között belügyminisztert adó tagja volt az ország legerősebb (flamand) pártja, amelynek nyílt célja Flandria függetlensége. Ugyanígy, a történelem során először 2016-17-ben Észak-Írországból az ír és a brit párti nacionalisták alkottak koalíciót, ami hiába bukott meg 2017 elején, mégis korábban nem látott együttműködést valósított meg.

Kulcskérdés a jobbiztonság is a nemzetiségi ismérvek szerint megvalósított területi alapú hatalommegosztás működése tekintetében. 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 találunk példát, 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 gyakori, hogy az igazságszolgáltatás dönt; az erre hivatott testület lehet az Alkotmánybíróság vagy a Legfelsőbb Bíróság. Emellett ugyanakkor rendkívül fontos, hogy létezzen egy vitarendező fórum, amely lehetővé teszi a vitás kérdések egyeztetését anélkül, hogy ezek 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 szorulhatnak. Ha ennek hiányoznak a megfelelő csatornái és a viták 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 példát, hogy a területi állam nemzetközi tárgyalások során kialakított rendezés részeként fogadja el kötelezettségvállalásként a 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 a hatalommegosztás fennmaradását az által erősíti, hogy lehetővé teszi a végrehajtást ösztönző, illetve számonkérő külső, nemzetközi figyelem felerősítését – erre volt példa Ausztria tevékenysége az ENSZ fórumok előtt a dél-tiroli autonómia megteremtése kapcsán.

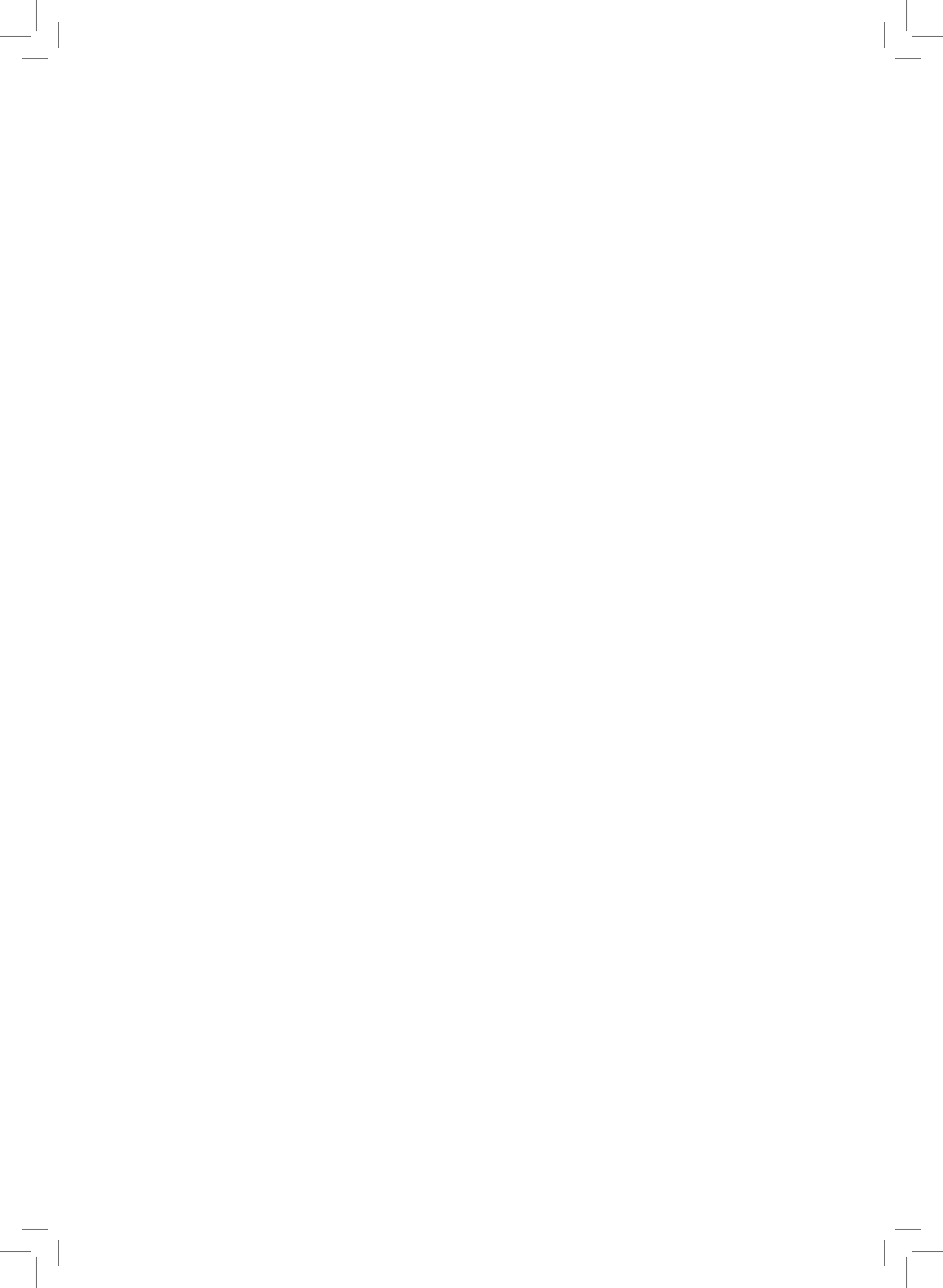
A nemzetiségi ismérvek szerint létrehozott területi alapú hatalommegosztás megfelelő működés esetén alkalmas lehet a társadalmi stabilitás és együttműködés fenntartása mellett a nemzetiségi problémák egy adott földrajzi területre korlátozására is. Ez a lokalizálás azonban egyben az intézmény alkalmazásával szembeni egyik legfontosabb kifogás is. Az ilyen hatalommegosztás a területi meghatározottságából fakadóan ugyanis hivatkozási alap lehet elszakadásra és ennek révén az államterület csorbítására. Az ettől való félelem nem lebecsülendő, mert az elmúlt évszázad európai történelmében számos példát találunk etnikai motivációjú határmódosításra – még ha ezek nem is autonóm területek leválását jelentették. Ezért is szükséges, hogy az intézményi kérdések rendezése mellett sor kerüljön az állami egységet megújító, a rendezést az állampolgári tudatba beemelő, új integratív narratívák megteremtésére is. Ennek révén válhatnak meghaladhatóvá a történelmi traumák és fenntarthatóbbá a kialakított hatalommegosztás.

Habár a magyar külpolitikának immár három évtizede egyértelmű prioritása a területi alapú hatalommegosztás megvalósítása a külhoni magyarok tekintetében – ez leginkább *autonómiaként* jelenik meg a közbeszédben –, e törekvések sikertelensége figyelemre méltó. Jelen írás ennek meghaladásához kíván támpontokat adni. A legfőbb megállapítás ebben a tekintetben az, hogy a területi alapú hatalommegosztás nem hozható létre csak egy közösség érdekében, még ha az többséget is alkot az adott területen, vagy kizárólag az állammal szembeni védekezés keretében, hanem annak a *jó kormányzás*, a közösségi integráció céljait kell követnie, és arra kell törekednie, hogy

egyszerre valósítsa meg a biztonságot nyújtó intézményesített etnikai elkülönülést és a különböző etnikai csoportok, illetve a terület és az állam hatékony együttműködését.

Nem véletlenül nem került megnevezésre a területi alapú hatalommegosztás *ideális modellje*. Ideális modell a bevezetőben jelzett feltételeken túlmenően ugyanis nincs. Mivel minden társadalom más és ezen felül állandóan változik is, ezért a kihívások és az azokra adott válaszok is eltérőek, térben és időben egyaránt. Amire vállalkozhattunk az az, hogy különböző európai modellek tanulságait összevetjük és megkíséreljük igazolni, hogy a jelzett feltételek megvalósulása esetén lehetséges az állampolgári közösség inkluzívabb megújítása. Reményeink szerint ez iránymutatásul szolgálhat a külhoni magyar közösségek területi alapú hatalommegosztásra irányuló törekvései számára, de a megállapítások akár az európai kontinens hosszú ideje megoldatlan nemzetiségi konfliktusainak kezelésére is alkalmasak lehetnek – amennyiben lesz egyszer tényleges törekvés egy európai szintű rendezésre.

A vizsgált példák ugyanis 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 ezért 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 rendelkező alkotmányos intézményrendszer kialakítására a többnemzetiségű társadalmakon belül.



## Térképek jegyzéke

1. sz. ábra. A jelen kutatásban elsősorban vizsgált területi alapú hatalommegosztást megvalósító példák .....	11
2. ábra. Trentino és Dél-Tirol etnikai térképe 2011-ben .....	77
3. ábra. A finnországi svéd nyelvterület visszaszorulása 1880 óta .....	99
4. ábra. Románia etnikai térképe a magyar tömbterületeket tartalmazó megyék 2008-ban és 2012-ben használt egyéni választói kerületeinek feltüntetésével .....	116

## Irodalomjegyzék

- Abu Jaber, Kamel S.: The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire, *The Muslim World* July 1967, Volume 57, Issue 3
- 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](http://www.peace.ax/images/stories/publications/rapport_1-2011_webb.pdf)
- Acton, Lord: Nacionalizmus, in Ludassy Mária (szerk.): *Az angolzász 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
- Alba, Richard: Bright vs. blurred boundaries: Second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies* Vol. 28 No. 1. January 2005
- Alcock, Antony: *The South Tyrol Autonomy*, County Londonderry, Bozen/Bolzano 2001. <http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf>
- 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
- Álvaro, Francesc-Marc – Cardús, Salvador (eds.): *Keys on the Independence of Catalonia*, Comanegra, Barcelona 2013
- Anderson, Benedict: *Imagined Communities – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London—New York 2006
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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: *Össze-gyűjtött munkái 4.*, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, Bern 1984
- 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=0ahU-KEwi68sPi5rDRAhWFfxoKHXB8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Famop425%2F2011\\_0001\\_520\\_bevaz\\_a\\_nemz\\_polit\\_vizony%2F2011\\_0001\\_520\\_bevaz\\_a\\_nemz\\_polit\\_vizony.pdf&usq=AFQjCNEtGYnjdKIK-mfMqt3hJu3v-pzTJPw](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahU-KEwi68sPi5rDRAhWFfxoKHXB8BioQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Famop425%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_vizony%2F2011_0001_520_bevaz_a_nemz_polit_vizony.pdf&usq=AFQjCNEtGYnjdKIK-mfMqt3hJu3v-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](http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2-2015_Blomberg_webb.pdf)
- 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
- Brenner, Neil: Urban Governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000, *Review of International Political Autonomy* 11:3 August 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
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája, *Magyar Kisebbség* 2004/1-2
- 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
- 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>
- 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
- Călușer, Monica: Reprezentarea minorităților naționale pe locurile rezervate în Parlament, in. Levente Salat (ed.): *Politici de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparată*, Edit. CRDE, Cluj 2008
- 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
- 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)

- Clark, Robert P.: *The Basque Insurgents, ETA 1952-1980*, The University of Wisconsin Press, Madison 1984
- 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](http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/ALIAS/immigration_Catalonia_climent.pdf)
- 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
- 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](http://wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf)Cortázar, de, 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
- Dabis Attila: A Dél-Tiroli Felszabadítási Bizottság (BAS), *Pro Minoritate* 2012/Nyár
- Denison, Norman: Language Death or Language Suicide?, *International Journal of the Sociology of Language* 12, 1977
- 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*
- Egry Gábor: Ausztrómarxizmus, nemzeti kérdés, autonómia, *Magyar Kisebbség* 2005/1-2
- 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
- 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
- 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
- Fedinec Csilla: „A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja”, Jaffa Kiadó, Budapest 2015
- Ferrer i Gironès, Francesc: *Catalanofòbia*, Llibres a l'Abast, Barcelona 2000
- Frognier, 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 – Michæl Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- 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 külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, Budapest 2014
- 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)
- Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest 2006
- Halász Iván – Majtényi Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?*, Gondolat Kiadói Kör, h.n. 2003
- Hartmann-Hirsch, Claudia: *Migrants, Minorities and Employment in Luxembourg*, European Monitoring Centre On Racism and Xenophobia, 2002, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/236-LU.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/236-LU.pdf)
- Heiberg, Marianne: *The Making of the Basque Nation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–New Rochelle–Melbourne–Sydney 1989
- 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
- Heinz Ervin – Lakatos Miklós: A magyarországi német kitelepítéshez használt névjegyzékek összeállításának körülményei, *Demográfia* 2002. (45. évf.) 1.
- Hepburn, Eve: Recrafting Sovereignty: Lessons from Small Island Autonomies?, in: Alain-G. Gagnon – Michæl Keating (eds.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan, hn. 2012
- Hobhouse, Lewis Trelawny: *Social Evolution and Political Theory*, Columbia University Press, New York 1928
- 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
- Horowitz, Donald L.: *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*, 1998. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf>
- Horowitz, Donald L.: The Many Uses of Federalism, *Drake Law Review* 55(4) 2007
- 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
- Istendael, van, Geert: *Le labyrinthe belge*, Le Castrol Astral, Bordeaux 2008
- 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
- Juhász József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés*, Gondolat, Budapest 2010
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel, Budapest 2004
- Kántor Zoltán – Bárdi Nándor: Az RMDSZ a romániai kormányban 1996-2000. *Regio* 2000/4.
- Kardos Gábor: A Kisebbségi Nyelvi Charta a gyakorlatban: a szakértői bizottság munkája (Beszélgetés Dr. Kardos Gáborral, az interjút Vizi Balázs készítette), *Pro minoritate* 2009/nyár

- 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: 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
- Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben, *Pro Minoritate* 2004/nyár
- 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
- Kemény G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában I., 1867-1892*, Tankönyvkiadó, Budapest 1952
- 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
- Kovács Barnabás – Manzinger Krisztián: Katalónia bővülő autonómiája Spanyolországon belül, *Debreceni szemle* 2008/1
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris, Budapest 1996
- Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai, *Pro Minoritate* 2009/ősz
- Kukorelli István: Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/2
- Kusý, Miroslav: *A magyarkérdés Szlovákiában*, Kalligram Kiadó, Pozsony 2002
- 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: *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2002
- Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*, Calderon Press, Oxford 1991
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 1995
- 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
- Kymlicka, Will: 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
- 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
- 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
- Laponce, Jean A.: *Languages and Their Territories*, University of Toronto Press, Toronto–Buffalo–London 1987
- 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](https://www.researchgate.net/publication/255822336_A_non-competitive_pattern_of_conflict_management_in_liberal_democracies_The_case_of_Switzerland_Austria_and_Lebanon)
- Levonian, Lootfy: The Millet System in the Middle East, *The Muslim World* April 1952, Volume 42, Issue 2
- 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: *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven–London 1977
- 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: Nemzeti önrendelkezés, kisebbségi önrendelkezés, In: Lőrincz Csaba – Orbán Viktor – Németh Zsolt – Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika ,88-’98*, Pro Minoritate Alapítvány, Budapest 1998
- Machiavelli, Niccolò: *The Prince*, Alma Classics, h.n. 2009
- 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
- Makkai László: *Magyar-román közös múlt*, Héttorony Könyvkiadó, Budapest 1989
- Manzinger Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai, *Pro Minoritate* 2016/tavaszi
- Manzinger Krisztián: A nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, *Külgügyi Szemle* 2016/4
- 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 – Törő Csaba: A területi elven innen és túl – A nemzetiségi öngazgatás alkalmazható mintái Európában, *Állam- és Jogtudomány* 2016/3
- Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – Esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate* 2017/2
- Markó Béla: *Kié itt a tér – Válogatott közéleti cikkek, előadások 1991-2009*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2010

- Martiniello, Marco – Andrea Rea: *Une brève histoire de l'immigration en Belgique*, Fédération Wallonie–Bruxelles, Bruxelles 2012
- 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
- McCorquodale, Robert: Self-Determination Beyond the Colonial Context and Its Potential Impact on Africa, *African Journal of International and Comparative Law* 1992/4.
- 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
- Mill, John Stuart: A képviseleti kormány. XVI. Fejezet: A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában, *Regio* 2005/4
- Moore, Margaret: *The Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford 2001
- 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
- Morvai Tünde – Szarka László: A magyar tannyelvű iskolák választása Dél-Szlovákiában Gömői, mátyusföldi és zoboralji gyakorlatok, *Kisebbségkutatás*, 2012/3.
- 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
- Murray, Fiona: *The EU and Member State Territories*, Palladian Law Publishing Ltd, Bembridge 2004
- 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>
- Necatigil, Zaim M.: *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, Oxford University Press, New York 1998
- Németh Csaba: A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről, *Külgügyi Szemle* 2010/4
- Némethy Imre: Francia népesedéspolitikai problémák, *Magyar Közigazgatás* 1925/3
- Nordlinger, Eric A.: Conflict Regulation in Divided Societies, *Occasional Papers in International Affairs*, Nr. 29. (Cambridge Mass: Center for International Affairs, Harvard University) 1972
- 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
- O'Ballance, Edgar: *Wars in the Caucasus, 1990-1995*, New York University Press, New York 1997
- 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, *Nations and Nationalism* 7(3) 2001
- 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

- Paál Árpád: *A kisebbségi lét tanulói Erdélyben II.*, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, Csíkszereda 2008
- Pajno, Simone: Regionalism in the Italian Constitutional System, *Diritto e Questioni Pubbliche* 2009/9
- Palermo, Francesco: 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
- Palermo, Francesco: When the Lund Recommendations Are Ignored: Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy, *International Journal on Minority and Group Rights* 16 (2009)
- 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, in. Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*, EU-Ground Kft., 2009
- Párdány Miklós: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*, Veritas, Budapest 1944
- 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 Sibylle Pfeil: *Minderheitenrechte in Europa*, SpringerWienNewYork, Wien 2006
- Pförtl, Eva: *Tolerance Established by Law: the Autonomy of South Tyrol in Italy*. [http://www.mcrg.ac.in/EURAC\\_RP2.pdf](http://www.mcrg.ac.in/EURAC_RP2.pdf)
- 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
- Popovici, Aurel C.: *Stat și națiune – Statele Unite ale Austriei Mari*, Albatros, București 1997
- Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya, *Regio* 2000/3
- 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
- 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
- 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: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*, Napvilág, Budapest 2004
- Romsics Ignác: *Suomi titkai*. <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00077/03romsics.htm>
- 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 Israel: 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
- Ruth, Lapidoth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington 1997
- 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: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, Mentor, Marosvásárhely 2001
- Saukkonen, 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-saukkonen/>
- Schmuelevitz, Aryeh: *The Jews of The Ottoman Empire in the Late Fifteenth and the Sixteenth Centuries*, E. J. Brill, Leiden 1984
- 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](http://www.peace.ax/images/FINAL_Report_1_2015_FS_online.pdf)
- Sergiu Constantin: Kisebbségi törvénykezés Olaszországban és Szlovéniában – Az oktatással és a politikai részvétellel kapcsolatos esettanulmány, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2
- Silverström, Sören: Implementation of EU Legislation in the Åland Islands, in: Eduardo J. Ruiz Vieitez – Inigo 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>
- Sisk, Timothy D.: *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington 1996
- 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>
- Somit, Albert – Peterson, Steven A.: *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution*, Palgrave MacMillan, h.n. 2010
- Steininger, Rolf: *Südtirol – Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Haymon Taschenbuch, Wien-Innsbruck 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
- Stephen, Michael: *The Cyprus Question*, Northgate Publications, London 2001
- 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

- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003
- Szarka László: A kormányzati szerepvállalás hatása a kisebbségi magyar pártok önkormányzati politikájára, <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1108.pdf>
- Szondi Ildikó – Gyémánt Richárd: *Az erdélyi szászok a népszámlálási adatok tükrében*, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Tomus LXIII., Fasc. 19., Szeged 2003
- 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, *Progress in Human Geography* 1994/2. (18.)
- 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
- Tolvanen, Kristiina: *A Nation in Transition: The Resettlement of the Karelian Evacuees*. <https://www15.uta.fi/FAST/FIN/HIST/kt-evac.html#note14>
- Tóth Norbert: Quo vadis, Szerbia? – Új fejlemények a szerb kisebbségvédelmi szabályozásban, *Pro Minoritate* 2010/1
- Tóth Norbert: A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében, *Századvég* 2016/4
- Tóth Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan, *Kisebbségi Szemle* 2017/3
- Tree, Matthew: *Barcelona, Catalonia – A View from the Inside*, Catalonia Press, hn. 2011
- 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
- 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>
- Váraday 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
- Varga E. Árpád: *Erdély etnikai és felekezeti statisztikája, Népszámlálási adatok 1850–2002 között, Maros megye*. <http://www.kia.hu/konyvtar/erdely/erd2002/msszaz.pdf>
- Varga Zs. András: Nemzet és jogalanyiség, *Limes* 2009/4
- Veres Valér: *Nemzeti identitás Erdélyben – Szociológiai olvasatban*, Akadémiai Kiadó, Budapest 2005
- Vesztróczy Zsolt: Modernizáció és/vagy magyarosítás – Iskolapolitika és népoktatás a felső-magyarországi szlovák régióban, 1867-1918, *Pro Minoritate* 2012/tavaszi
- Vieytes, Eduardo J. Ruiz: *The Evolution of Autonomy in the Basque Country—Experiences and Trends*, in: Eduardo J. Ruiz Vieytes – 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>
- Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről, *Pro Minoritate* 2008/tavaszi

- Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus, *Pro Minoritate* 2018/nyár
- Waldron, Jeremy: Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative, in: Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford 1995
- 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
- 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](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](http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Report_2_2014_online.pdf)
- Witte, Els – Van Velthoven, Harry: *Languages in Contact and in Conflict – The Belgian Case*, Uitgeverij Pelckmans, Kalmthout 2011
- Wolff, Stefan: *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: Souty Tyrol in Comparative Perspective*. <http://www.stefanwolff.com/files/STCPS.pdf>
- Yalçın, Emruhan: 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
- Zapata-Barrero, Ricard: 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
- 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

#### Egyéb források:

- 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](http://www.rev.hu/rev/images/content/magyar_fuzetek/06/magyarfuzetek06_levelesjelentes.pdf)
- Enquesta d'usos lingüístics de la població 2008*, Generalitat de Catalunya Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona, 2009
- Estudio demográfico de la población musulmana – Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2018*, Unión de Comunidades Islámicas de España, Madrid 2019, <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.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*

## **Felhasznált jogi dokumentumok**

### **ENSZ-dokumentumok:**

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)  
Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egységokmánya (1966)  
Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egységokmánya (1966)  
Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 47/135. sz. ENSZ közgyűlési nyilatkozat (1992)  
Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 (1993)  
Az Őshonos népek jogairól szóló 61/295. sz. ENSZ közgyűlési nyilatkozat (2007)

### **A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) dokumentuma:**

Őshonos és törzsi népekről szóló 169. sz. egyezmény (1989)

### **Európa Tanácsi dokumentumok (kivéve a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott dokumentumokat):**

Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950)  
Európai keretegyezmény a területi közösségek és hatóságok közötti határmenti együttműködésről (1980)  
A helyi önkormányzatok európai chartája (1985)  
Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995)  
Opinion of the European Commission for Democracy through Law CDL-INF(1996)004, on the interpretation of Article 11 of the draft Protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly (1996)  
A regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája (1998)  
Opinion of the European Commission for Democracy through Law, CDL-AD(2002) 1, on possible groups of persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, 12 March 2002  
Resolution 361 (2013) of the Chamber of Regions on Regions and territories with special status in Europe

### **Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének dokumentumai:**

Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights  
Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe  
Recommendation 1811 (2007) Regionalisation in Europe  
Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards

Resolution 1832 (2011) National sovereignty and statehood in contemporary international law:  
the need for clarification

Resolution 1985 (2014) The situation and rights of national minorities in Europe

**EBESZ Kisebbségügyi Főbiztos ajánlásai:**

Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék  
(1999)

Ljubljana útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések (2012)

The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note  
(2017)

**Magyarországi jogszabály:**

2011. évi CLXXIX. tv. a nemzetiségek jogairól

