

dr. Tóth Norbert

**„A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi
analízis”**

című PhD-értekezés

TÉZISEI

Konzulens: Prof. Dr. Bruhács János

Budapest, 2012. augusztus 21.

I. A kutatási feladat rövid összefoglalása

A *kisebbségi területi autonómia* által a nemzetközi jogban felvetett legfontosabb kérdéseket kívántam szemügyre venni kutatómunkám során, illetve összegezni értekezésemben. A feladathoz 2004-ben fogtam hozzá, elsődleges célkitűzésem az volt, hogy tisztázzam a kisebbségi területi autonómia és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyát, a kérdéskör helyét a kisebbségi jog nemzetközi szabályaiban. Eleinte nem volt egészen világos ugyanis, hogy jóllehet kisebbségi alapú területi autonómiára számos példát találhatunk a gyakorlatban, ahhoz a nemzetközi jog, mint egységes jogág hogyan viszonyul, ha viszonyul-e egyáltalán? Meglehetősen bizonytalanul álltam tehát az előttem tornyosuló feladat előtt, tudva azt, hogy amennyiben a kiinduló kérdést úgy lehet megválaszolni, hogy a nemzetközi jognak egyáltalán nincs, vagy csak egészen minimális értelemben van szerepe a kisebbségi területi autonómia vonatkozásában, úgy a kutatást idő előtt fel kell adnom és más témakört választva, de még mindig a nemzetközi kisebbségi jog terepén maradván kell új feladatot keresnem magamnak.

Kezdetben kizárólag munkatársaim biztatására, valamint a bennem meglévő és a kérdés kapcsán felmerülő tudásvágyra szorítkozhattam. Volt azonban még valami, ami optimizmussal töltött el. A kutatási téma megválasztásakor ugyanis feltűnt, hogy ez a kérdés milyen jelentős mértékben foglalkoztatta, illetve foglalkoztatja ma is a „szakma” hazai és külföldi jeles képviselőit, így úgy voltam vele, hogy mindenesetre érdemes lehet felderíteni, kipuhatólni a témakör nyújtotta lehetőségeket.

Retrospektíve közelítve, körülbelül egy esztendőnek kellett eltelnie a kutatásra fordított időből ahhoz, hogy megbizonyosodjak arról: jól döntöttem és bár több lényeges szempont miatt kifejezetten nehéz lesz végigvinni az eltervezett feladatot, az kétségkívül teljesíthető és kellő kihívást jelent számomra, sőt még szakmai tudásszomjamat is kielégíti/kielégítheti. Az első bekezdésben utaltam arra a kérdésre, amelyre a választ kerestem elsődlegesen. Miután úgy voltam vele, hogy erre a kérdésre számomra és a kutatás szempontjából kedvező válasz adható és ezt igyekeztem legjobb tudásom szerint meg is tenni, valójában már ebből a helyzetből automatikusan újabb kérdések születtek. Ennélfogva a kutatómunka egy idő után egyfajta katekézisére kezdett el hasonlítani, amennyiben gerincét kérdések és válaszok szüntelenül ismétlődő füzereként is meg tudtam már határozni. Egy idő után láttam már a kutatómunka és az annak alapján lassan formálódó értekezés talán legfőbb veszélyét is nevezetesen, hogy eljön majd az idő,

amikor gátat kell, hogy szabjak a felmerülő kérdésözönnek és be kell tudjam fejezni a dolgozatot. Talán ezt a feladatot volt a legnehezebb teljesítenem.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

II.1 Az elvégzett vizsgálatok és a feldolgozás módszerei

Dolgozatom elkészítése során a jogtudományban széleskörűen alkalmazott alábbi két módszert alkalmaztam alapvetően. Egyrészt a majdnem minden jelentősebb jogtudományi vizsgálat folytatása során alkalmazott jog-összehasonlítás értekezésem keretei között is elkerülhetetlennek látszott. A kisebbségi területi autonómia a mai napig nem vált a többség-kisebbség viszony, vagy konfliktus menedzselésének általánosan bevett eszközévé annak ellenére, hogy mind több országban alkalmazzák eredményesen. Elvi éllel megállapítható, hogy jóval több olyan helyzet létezik ma a világban, ahol a kisebbségi területi autonómia létrehozásának objektív¹ és szubjektív² feltételei fennállnak, mint amennyi autonóm entitás működik az egyes államokban. Az összehasonlító módszerrel a dolgozatban alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíció hatálya alá sorolható megoldások döntő többségének „belső joga” – értve ezalatt minimális követelményként az autonómia egyfajta alkotmányának tekinthető státútumot – összemérhetővé vált egymással és ez értékes információt szolgáltatott az egyébként nyilvánvalóan sok szempontból különböző autonóm entítások közös vonásait illetően. Az összehasonlító módszerhez a dolgozat keretein belül csak kiegészítő eszközként és visszafogottan alkalmaztam a történeti módszert, lévén bár nem pillanatfelvételt szándékoztam készíteni és amennyire lehet folyamatában szemléltem a kérdést, mégis döntően a jelenleg hatályos jogszabályok alapján alakítottam ki álláspontomat egy-egy probléma kapcsán. Szerencsére a kisebbségi területi autonómiák működtetői például az államokkal összehasonlítva komolyabb erőfeszítést folytatnak annak érdekében, hogy magukat a világgal megismertessék. Ennélfogva az autonómia-státútumok és a relevanciával rendelkező jogszabályok csaknem kivétel nélkül elérhetők valamely világnyelven is.

¹ Elég ehelyütt utalni az értekezésben részletesen is kibontott ún. Gross-jelentés megállapításaira.

² Vö. a kurrens autonómiatörekvésekkel.

Az összehasonlító módszer nélkülözhetetlen az államra, vagy annak alkotóelemeire irányuló minden társadalomtudományi vizsgálat esetében, ugyanis ahogyan a híres amerikai politológus, Seymour Martin Lipset egykoron megállapította: „Aki csupán egyetlen államot ismer, az valójában nem ismeri az államot”.³ A jog-összehasonlításból tulajdonképpen automatikusan következik, hogy ebben az esetben az induktív logikai megközelítés vezethet eredményre. A nemzetközi jog tudományában emellett természetesen helye van a jogszabályok értelmezésének is, ezzel kapcsolatban meg kívánom jegyezni, hogy valamennyi jogértelmezési módszert igyekeztem alkalmazni a dolgozatban. Ezenkívül minden érdemnek gondolt⁴ fejezet elején feltettem az adott szerkezeti egység témájával kapcsolatban néhány kérdést, amelyet aztán a későbbiek során megpróbáltam legjobb tudásom szerint megválaszolni. Az értekezést megalapozó – néhány empirikus vizsgálatot is magában foglaló – kutatás során kezdett el körvonalazódni az a néhány, a nemzetközi jog és a kisebbségi területi autonómia egymáshoz való viszonyában jelenleg azonosítható terület, amelyen álláspontom szerint az előbbinek különleges szerep és lehetőség jut. A „területi autonómia” jelentős változásokon, fejlődésen ment keresztül az elmúlt századok során. Ezért mára már nem meglepő, hogy az alapvetően egy politikai közösség belső életére és az „autonóm hatalom” *kontra* államhatalom viszonyára koncentráló autonómia és az autonóm hatóságok tevékenysége nem kizárólag *belső*, hanem annak *külső dimenziójában* is értékelhető a nemzetközi jog segítségével. A belső dimenzióban az emberi – azon belül különösen a kisebbségi – jogok érvényesülését illetően, míg a külső dimenzióban az autonómia által folytatott nemzetközi kapcsolatok során merülhet fel a nemzetközi jog érintettsége.

Visszakanyarodva egy bekezdésnyi megjegyzés erejéig a kutatómunka során elvégzett empirikus vizsgálataimra, hadd számoljak be az alábbiakról. Még a doktori képzésre való felvételem során fogadtam meg elsősorban magamnak, hogy a kutatómunka alatt megpróbálok annyi autonóm területet felkeresni és testközelből megvizsgálni, amennyit csak a lehetőségeim megengednek. Nem egészen két év kellett hozzá és a finn állam ösztöndíjának segítségével álandi földre léphettem, hogy megkezdjem a területi autonómia varázslatos világának felfedezését és a könyvtári és levéltári magányból kiszakadva valódi tapasztalatokat szerezzek egy olyan kérdésről, amelynek térségünkben

³ Idézi: Fukuyama, Francis: *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution.* Farram Straus and Giroux, New York. 2011. 20.

⁴ Érdemnek tekintjük azokat a fejezeteket, amelyek az értekezés tárgyával szoros és közvetlen kapcsolatot ápolnak, így a III. IV. és V. fejezeteket.

jelene nincs igazán, jövője azonban még lehet. A vonatkozó magyar nyelvű szakirodalom jelentős részének felderítését és rendszerezését követően pályáztam meg 2006-ban a finn Nemzetközi Mobilitási Központ (CIMO) kutatói ösztöndíját és a pozitív döntésnek köszönhetően tanulmányozhattam három hónapon keresztül az ålandi autonómiát a turkui svéd oktatási nyelvű egyetem, az Åbo Akademi szervezeti keretein belül működő Emberi Jogi Intézeténél. A földrajzi közelségnek köszönhetően több alkalommal is elutaztam Ålandra, ahol vizsgálhattam az ålandi autonómia hétköznapi működését és értékes beszélgetéseket folytathattam az ålandi parlament akkori főtitkárával Lars Ingmar Johanssonnal és Ville Walvéval, a Svéd Néppárt európai parlamenti képviselőjének jelenlegi asszisztensével, majd ålandi parlamenti képviselővel, aki éppen akkor szerzett politológusi végzettséget a turkui svéd egyetemen. Az Åbo Akademi légköre és a kutatómunkához rendelkezésre álló feltételek minden előzetes várakozásomat felülmúlták. Kivétel nélkül mindenki rendkívül nyitottan, segítőkészen, és ami a legfontosabb, partnerként állt hozzám, ami – nem tagadom – kellemesen érintett, bár magyarként, közép-európaiként nem ehhez voltam hozzászokva. Finnországba érkezvén az Åbo Akademi egyetemi docense – az első szabad magyarországi választások idején EBEÉ választási megfigyelőként hazánkban tevékenykedő – a nemzetközileg is elismert Markku Suksi lett segítőm, akinek személy szerint rengeteget köszönhetek. Meg kell jegyeznem ehelyütt azt is, hogy minden nyitottsága ellenére Markkutól is csak hitetlen kétkedést kaptam akkor, amikor közöltem vele, hogy az ålandi belső jog tanulmányozása, no meg az északi világ iránt rohamléptekkel kialakuló szimpátiám miatt meg fogok tanulni svédül. Ezt a vállalásomat azóta többé-kevésbé teljesítettem. Szintén az ő segítségével kapcsolódhattam be – még ha csak külső megfigyelőként is – az általa létrehozott „Autonómiatípusok” elnevezésű munkacsoport tevékenységébe, ahol lehetőségem volt arra, hogy a témakör kanadai, amerikai és ázsiai művelőivel is megismerkedjek. Suksi mellett értékes beszélgetéseket folytathattam még a szintén az åbo-i Emberi Jogi Intézetnél dolgozó Markkunál és általában a finneknél jóval zárkózottabb Kristian Myntti professzorral, és felkerestem a dél-nyugat finnországi város másik egyetemének, a finn oktatási nyelvű Turkui Egyetem nagyhírű nemzetközi jogász professzorát, az eleinte kissé gyanakvó, majd átlagon felüli módon segítőkész „nagy öreget”, Lauri Hannikaint is. Az Åbo-ban eltöltött hónapok kutatásainak eredményeit – amely integráns része ennek a dolgozatnak – jórészt a Suksival és Hannikainennel eltöltött szakmai beszélgetések, illetve az egyetem rendkívül gazdag és színvonalas könyvtára alapozták meg. Miután hazatértem Finnországból igyekeztem magyar nyelven is publikálni az ott megszerzett ismereteket,

majd újabb „terepmunkát” terveztem. Sajnos – bár többször is pályáztam – magyar szervezetenél nem jártam sikerrel, így ismét külföldi lehetőségek után kellett nézmem és végül a helyi egyetem forrásainak segítségével kutathattam három alkalommal is a Dánia autonóm területeként működő Feröer-szigeteken. Feröeren elsősorban a feröeri-dán viszony, a helyi pártrendszer és az autonóm entitás „külső kapcsolatai” álltak kutatásaim középpontjában. El kell mondanom, hogy munkám egyik legnagyobb élménye volt a feröeri autonómia helyszíni vizsgálata. A mai napig nem tudom, hogy miért látott fantáziát a feröeri egyetem és kormány egy olyan ország állampolgárának kutatási projektjében, amelynek viszonyai tórshavn-i szemmel indifferensek. Első feröeri utamat követően megpróbáltam ismételtén kapcsolatba kerülni valamilyen formában az Åbo Akademi-vel, ami sikerült is, mégpedig egy észtországi nyári workshop formájában, ahol vitára bocsáthattam a kisebbségen belüli kisebbségek problematikáját tartalmazó és még meglehetősen kiforratlan dolgozatomat, amely végül doktori értekezésem egyik fejezetév „alakult át”. 2008-ban nyílt lehetőségem arra, hogy a Feröer és Åland mellett a harmadikként számon tartott észak-európai autonómiát is tanulmányozhassam közelebbről. Egyedüli magyarként a Sarkvidéki Társadalomtudósok Szövetsége (IASSA) ösztöndíja jóvoltából egy tíznapos tanulmányutat tehettem a Dániához tartozó Grönlandon, amelynek apropóját a Nemzetközi Sarkvidéki Év eseménysorozatai jelentették. Túl azon, hogy ez remek alkalom volt arra, hogy újabb külföldi kutatókat ismerjek meg és azokkal nézeteimet ütköztessen, lehetőségem adódott arra is, hogy közelről vizsgáljak meg egy olyan autonóm entitást, amelynek többségi népességét ún. őslakos népek alkotják.

II.2 Az elemzések rövid leírása

A doktori értekezésben bemutatott elemzések elvégzése előtt a dolgozatban alkalmazott alapfogalmakat kellett tisztáznom, továbbá meg kellett határoznom a vizsgálatok tárgyát, vagyis a kisebbségi területi autonómiát.

A kisebbség fogalmát munkámban „hagyományos” értelemben használom, mégpedig a Francesco Capotorti által egykoron meghatározott definíciót alapul véve. Ennek oka alapvetően az, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló legkülönbözőbb diszciplínák képviselői által a fogalmi meghatározásokra vonatkozó problematikát tárgyaló munkák, dolgozatok és más tudományos igénnyel írt tanulmányok segítségével könyvtárakat lehetne megtölteni, lévén a szóban forgó problémakör a szakma művelői egyik kedvelt és központi érdeklődésre számot tartó területének minősül. Emiatt el kívántam tekinteni a vonatkozó szakirodalom eredményeinek akár vázlatszerű vagy példálódzó ismertetésétől, ugyanis úgy vélem egyfelől, hogy egy ilyen vállalkozás – ahogyan kissé klisészerűen mondani szokás – kétségkívül szétfeszítené dolgozatom kereteit. Másfelől nem tartom elengedhetetlenül szükségesnek sem a fentebb említett bemutató jellegű tevékenységet, sem pedig egy önálló kisebbségdefiníció alkotását. Az utóbbi oka az, hogy noha amint az közismert, a nemzetközi jog jelenleg nem rendelkezik jogilag kötelező kisebbségdefinícióval, ennek hiánya miatt nem az ilyen fogalom-meghatározás megalkotását célzó szakmai kísérletek okolhatók, lévén annak elsősorban politikai okai vannak. Álláspontom szerint találhatóunk olyan kisebbségdefiníciót a vonatkozó és nemzetközi jogi norma alkotását célzó kísérletek „melléktermékeként” keletkezett előkészítő dokumentumokban és javaslatokban, amelyek tulajdonképpen komolyabb kritikák nélkül alkalmazhatók értekezésem keretei között. Ennek a dolgozatnak nem célja a „kisebbség” terminus mibenlétének tisztázása, pontosabban nem a „kisebbség” fogalmának a meghatározása a cél. Egyetértek Kovács Péterrel abban, hogy „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lassítani.”⁵

A kiindulási alapok tisztázását követően megpróbáltam feltárni az autonómia kifejezés etimológiai eredetét, valamint összegeztem az autonómiára vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom vonatkozó eredményeit. A kisebbségi területi autonómia fogalma

⁵ Kovács, Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 36.

meghatározására vonatkozó kísérletet megelőzően még megvizsgáltam az értekezés tárgyára sok tekintetben hasonlító koncepciók, így a föderalizmus és az önkormányzatok autonómiához való viszonyát. Ezt követően vállalkozhattam csak a doktori dolgozat központjában álló vizsgálati tárgy, vagyis a kisebbségi területi autonómia fogalmának meghatározására. Ehelyütt, vagyis a tézisfüzetben is hangsúlyozni kívánom, hogy a kisebbségi területi autonómia fogalmának meghatározásakor az értekezésem keretei között érvényes „munkadefiníció” megalkotására törekedtem, elismerve természetesen azt, hogy emellett a szakirodalomban további fogalom-meghatározások léteznek. A kisebbségi területi autonómia alatt dolgozatomban egy *adott államhoz tartozó olyan egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező területet értek, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbséginek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megóvása céljából.*

Miután a hatályos jogszabályok, a joggyakorlat, valamint a szerzők álláspontja alapján megvizsgáltam, hogy a kisebbségi területi autonómiát ismeri-e a nemzetközi jog és ahhoz milyen módon viszonyul, megnéztem azt is, hogy létezik-e a jogosultság a jelenleg hatályos nemzetközi jogban a kisebbségi területi autonómiához? Ezt követően elemeztem a kisebbségi területi autonómiához és az önrendelkezéshez való jog kapcsolatát is. A kisebbségi területi autonómia ún. belső dimenziójában az ún. kisebbségen belüli kisebbségek problematikáját, míg külső dimenziójában a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel lehetőségét vizsgáltam meg.

Végül meg kívánom jegyezni, hogy az eltelt évek során végeztem olyan kutatásokat is, amelyekről kezdetben legalábbis azt gondoltam, hogy helyet kaphatnak majd dolgozatomban. Nem így lett. A szóban forgó vizsgálatok döntő többségét nem a jogtudomány, hanem a politikatudomány terejében és eszközeivel végeztem. Egyet emelnék csak ki ebben a tézisfüzetben, mégpedig az autonóm területek pártrendszerével kapcsolatban végzett kutatásomat, amely csaknem annyi örömet okozott nekem, mint maga a doktori értekezés elkészítése.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítási lehetőségei

III.1 A tudományos eredmények rövid összefoglalása

Az elvégzett vizsgálatok során tapasztalhattam, hogy még a Nemzetek Szövetsége viszonylag progresszív hozzáállása idején sem alakult ki autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az csak *ad hoc* módon került alkalmazásra.⁶ Ehhez hasonló állásponton van Suksi, aki szerint néhány esetleges megoldástól eltekintve a nemzetközi jog ma sem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, hanem annak csak a lehetőségére céloz.⁷ A vonatkozó szakirodalom egységesnek mondható abban a kérdésben, hogy a területi autonómiához való jog nem létezik a hatályos nemzetközi jogban. Nem kétséges továbbá az sem, hogy a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog,⁸ amelynek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni az autonómiára vonatkozóan.⁹ Kovács Péter véleménye szerint ez azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal.¹⁰ Az autonómiához való jog megjelenik néhány *soft law* jellegű dokumentumban, igaz ez csak annyit jelent, hogy „a kisebbségi autonómiához való jog csupán ajánlási és nem kötelező nemzetközi szabályokban szerepel.”¹¹ Dinstein ellenben ennél valamivel árnyaltabban fogalmaz, amikor azt írja, hogy „az autonómia nem olyan rezsim, amelyet az általános nemzetközi jog bármely körülmény fennállása esetén megkövetelne az államtól. Azt egy állam egy meghatározott régióban vagy szabad akaratából vezeti be alkotmányos vagy törvényi intézkedések segítségével, vagy pedig egy nemzetközi okmány alapján, néhány más állammal kötött (két- vagy többoldalú) megállapodás, vagy pedig egy nemzetközi fórum (újabbán az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy Közgyűlése) határozata szerint.”¹² Erre a megállapításra alliterál például az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa és a Friuli-Venezia-Giulia autonóm régió által 1996-ban közösen rendezett Föderalizmus, regionalizmus, helyi

⁶ Hannikainen, Lauri: Self-Determination and Autonomy in International Law. In: (Ed.) Suksi, Markku: *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 80.

⁷ Suksi, Markku I.m. (1995): 7.

⁸ Wydra, Doris: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. In: *International Journal on Minority and Group Rights*. 2004/10. 123.

⁹ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: (Ed.) Suksi, Markku: *Autonomy. Applications and Implications*. Kluwer Law International. The Hague. 1998. 7.

¹⁰ Kovács, Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, Budapest 1996. 18.

¹¹ Kardos, Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 43.

¹² Dinstein, Yoram: *Autonomy (International Guarantees of Autonomy)*. In: (Ed.) Skurbaty, Zelim A.: *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 247.

autonómia és kisebbségek című konferencia zárónyilatkozata: „*Bizonyos kétoldalú szerződések és sok nemzeti alkotmány biztosítanak bizonyos fokú helyi vagy regionális önkormányzatiságot a kisebbségek számára.*”¹³ Gudmundur Alfredsson álláspontja szerint annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi okmányok nem nyújtanak kifejezett jogot az autonómiához¹⁴ annak mégis szilárdan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokon kell nyugodnia.¹⁵ A szakirodalomban nem egy szerző tulajdonít ezzel kapcsolatban – korlátozott – jelentőséget a nemzetközi *soft law*-nak. Vizi Balázs szerint például kedvező utalások vannak az autonómiára a jogilag nem kötelező dokumentumokban.¹⁶ Majtényi Balázs szerint pedig „a nemzetközi jog jelenleg nem ismert el semmilyen *közvetlen* jogot az autonómiára (...)”¹⁷ az azonban „jogos igény”¹⁸.

Álláspontom szerint azonban juthatunk olyan következtetésre is, hogy a kisebbségi területi autonómiához való jog, rendkívül korlátozott mértékben ugyan, de létezik a nemzetközi jogban. Nem kétséges ugyanis, hogy vannak olyan esetek, amikor egy meghatározott kisebbségi közösség vagy őslakos csoport egyúttal a „nép” nemzetközi jogban használatos fogalma alá tartozva önrendelkezési joggal bírhat és ebben az esetben a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. Ugyanis ahogyan például Ghai is írja: „az autonómia, mint részvételi mód, legszelesebb forrása az önrendelkezés.”¹⁹ Az olyan kisebbségi csoportok esetében, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek egyúttal népnek is, az autonómiához való jog problematikusabbnak látszik. Tény és való, hogy az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának emlegetése kapcsán az országok döntő része az állami területi integritást érintő külső önrendelkezésre asszociál elsőként, mivel „az önrendelkezés imázsát

¹³ Lásd a Zárónyilatkozat 8. pontját.

¹⁴ Alfredsson, Gudmundur: *Autonomy and Human Rights*. In: (Ed.) Lyck, Lise: *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. NordREFO, Copenhagen, 1997. 34.

¹⁵ Alfredsson, Gudmundur I.m. 40.

¹⁶ Vizi, Balázs: *A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről*. In: *Pro Minoritate 2008/tavaszi*, 60. és Vizi, Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement*. Katholieke Universiteit Leuven. Nr. 100. 2006. 82.

¹⁷ Majtényi, Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 99.

¹⁸ Majtényi, Balázs I.m.: 96. Lényegében ugyanezen az állásponton van Françoise J. Hampson is. Lásd: Hampson, Françoise J: *Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein Recht auf Staatenbildung?* In: (Hg.) Heintze, Hans-Joachim: *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten?* Dietz Verlag, Bonn, 1997. 60-72.

¹⁹ Ghai, Yash: *Public Participation, Autonomy and Minorities*. In: (Ed.) Skurbaty, Zelim A.: *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 13.

jelenleg a függetlenséghez való hozzájutás jelenti, a már létező államok átalakításával”,²⁰ ami miatt „negatív konszenzus van az államok között az autonómiáról”.²¹ Ráadásul „az önrendelkezés nem egyszer fennálló jog, hanem folyamatosan gyakorolható”,²² így az államok szemében semmi garancia nincs arra, hogy amennyiben a nemzetközi jog elismerné az autonómiához való jogukat, később ne követelnék ugyanilyen határozottan a külső önrendelkezés lehetőségét. Ezek a félelmek a gyakorlati tapasztalatokban gyökereznek, ugyanis a népek önrendelkezési jogának gyakorlása során a legtöbb esetben a független államiság volt a vélelmezett vagy kifejezett választás.”²³ Majtényi Balázs a kisebbségek önrendelkezési joga kontra területi integritás vitában az autonómiában olyan kompromisszumot lát, amelynek fejében a kisebbségek lemondanak a külső önrendelkezés lehetőségéről.”²⁴ Míg más szerzők szerint a demokratikus, belső önrendelkezés elismerése követheti a dekolonizációs narratívát.²⁵ Valójában a belső önrendelkezéshez való jog nem is annyira az államok területi integritásának elvével áll kapcsolatban ugyanis azt bizonyíthatóan nem sérti, hanem inkább a területi szuverenitás princípiumával. Rosas szerint az önrendelkezéshez való jognak a szecesszióra való korlátozása a hagyományos államközi nemzetközi jog koncepciója, a belső önrendelkezés eszméjének, mint nemzetközi jogi elvnek az elismerése az államközi paradigmával szembeni kihívás volna.²⁶ Valószínűsíthető, hogy az államok, amikor a belső önrendelkezéstről vagy autonómiáról hallanak, inkább a szuverenitás megosztására gondolnak, amikor területi integritásról beszélnek. Heintze szerint „az autonómia-megoldások egyetlen korlátját az államok szuverenitása jelenti.”²⁷ A problémát Anaya is hasonlóképpen látja: „az állami szuverenitás doktrínája az önrendelkezési jog nemzetközi jogi érvényesítésének potenciálisan korlátozó tényezője.”²⁸ Könnyű belátni másrésről azt is, hogy a nemzetközi jog államközi jellegének fokozatos oldódásával a szuverenitás elve is veszít a jelentőségéből, ahogyan Brzezinski megfogalmazta: „napjainkban a szuverenitás fogalmát nagymértékben kiüresítette az államok közötti kölcsönös függés

²⁰ Thornberry, Patrick: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: (Eds.) Aikio, Pekka – Scheinin, Martin: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 40.

²¹ Kardos, Gábor: Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 46.

²² Kardos, Gábor: Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 47.

²³ Anaya, James S.I.m. (2000): 14.

²⁴ Majtényi, Balázs I.m.: 98.

²⁵ Hilpold, Peter: Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention. In: (Hrsg.) Marko, Joseph: Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 1999. 164.

²⁶ Rosas, Allan: Internal Self-Determination. In: (Ed.) Tomuschat, Christian: Modern Law of Self-Determination. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht/Boston/London. 1993. 327.

²⁷ Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In: (Ed.) Suksi, Markku: Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 8.

²⁸ Anaya, James S.I.m. (2000): 15.

elve.”²⁹ Az autonómiának a szuverenitáshoz való viszonyát vizsgálta az Állandó Nemzetközi Bíróság is az 1937-ben hozott ún. világítótorny ügyben, amelyben megállapította, hogy az autonómia nem lehet olyan mértékű, hogy a szuverén állammal való mindenféle politikai kapcsolat megszakadjon.³⁰ Suksi szerint ez az ún. „politikai kapcsolat teszt” konkrét esetekben alkalmas lehet a teljes függetlenség és az autonómia közötti határvonal meghúzására.³¹ Az önrendelkezéshez való jog és az autonómia kapcsolata azonban nem minden vitától mentes a szakirodalomban. Néhány szerző³² szerint a belső önrendelkezéstől világosan meg kell különböztetni az autonómiát, ugyanis az előbbi egy állam teljes lakossága, addig az utóbbi az állam lakosságának csak egy részére vonatkozik.³³

Az autonómiához való jogot az önrendelkezéshez való jog mellett vagy esetenként azzal összekapcsolva általában a demokratikus hatalomgyakorlás elvéből levezethető jogokra vagy elvekre, így mindenekelőtt a politikában/közéletben való hatékony részvételhez való jogra, a szubszidiaritás és az egyenlőség elveire alapozva is levezethetőnek tartják a vonatkozó jogszabályokból a szakirodalom képviselői. A közügyekben való részvételhez való joghoz – többek között – támpontot biztosíthat „a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi Egyezmény” 5. cikkének c) pontja, amely – egyebek mellett – mint politikai jogot, nemzeti vagy etnikai különbségtétel nélkül ismeri el mindenki jogát a közügyekben való részvételhez, de természetesen más kötelező erővel rendelkező emberi jogi dokumentumokat is sorolhatnánk a kisebbségek politikai/részvételi jogának alátámasztása végett. A hatékony részvételhez való jogot az autonómiatörekvések során alkalmazhatónak tartja Markku Suksi is,³⁴ Ghai szerint viszont a kisebbségek közéletben való hatékony részvételének vannak bizonyos előfeltételei, amelyek hiánya esetén nem beszélhetünk a jog érvényesíthetőségéről, melyek: a fizikai és érzelmi biztonság,

²⁹ Brzezinski, Zbigniew: The Dilemma of the Last Sovereign. In: The American Interest. Autumn, 2005.

37.

³⁰ http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_71/01_Phares_en_Crete_Arret.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2010. augusztus 5.)

³¹ Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2005/12 191.

³² Lásd például Lauri Hannikainen vagy Kristian Myntti vonatkozó írásait.

³³ Myntti, Kristian: The Right to Self-Determination and Effective Participation. In: (Eds.) Aikio, Pekka – Scheinin, Martin: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 105. (85-130.)

³⁴ Suksi, Markku: Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2005/12. 201.

pénzügyi források és a kisebbségek számára nyújtott minimális szintű oktatás.³⁵ Ezzel összefüggő elképzelés, hogy a (területi) autonómiát az önrendelkezéshez és a hatékony részvételhez való jog összekapcsolásával lehetne igényelni. Scheinin szerint például ez az opció az 1966. évi Polgári- és Politikai Jogok Egyezségokmányával kapcsolatban felveti a jogértelmezés problémáját, azaz pontosabban azt, hogy az abban felsorolt jogokat külön-külön kell és szabad-e értelmezni, avagy azok együttesen is felhívhatók egy konkrét esetben. Martin Scheinin az ezzel kapcsolatos alapproblémát az interdependencia kontra egyediség értelmezési módszerei közötti konfliktusban látja. Véleménye szerint úgy tűnik, hogy az utóbbi időszakban az Emberi Jogi Bizottság esetjogában elmozdulni látszik az interdependenciát szem előtt tartó értelmezés felé, ami megnyithatja a lehetőséget az önrendelkezéshez való jog és a hatékony közéleti részvétel jogának, valamint ez utóbbi és a 27. cikk együttes értelmezése előtt kisebbségi csoportok esetében.³⁶ Kardos Gábor szerint is hatékonyabb lehet egy adott kisebbségi közösség, ha a politikai részvételhez való jogra hivatkozva igényli az autonómiát.³⁷ Jellemző ezzel kapcsolatban például, hogy az észak-ír konfliktus során a katolikus írek soha nem etnikai, vagy vallási alapon, hanem politikai és polgári jogaik érvényesítésére hivatkozva követeltek részvételi jogokat, ami esetükben minimális célként az autonóm státuszt jelentette.³⁸ A hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog az egyenlőség elvével összekapcsolva is elvezethet a területi autonómiáig, mert ahogyan Kardos nagyon helyesen állapítja meg, a többségnek „autonóm” intézményei vannak.³⁹ Max Plog ehhez még hozzáteszi, hogy a globális demokrácia nézőpontjából a politikai egyenlőség elve nemcsak a politikai döntéshozatalban való részvételre vonatkozó egyenlő jogokat jelenti, hanem egyenlő lehetőségeket is, ami meghatározott körülmények esetén akár az autonómiát is jelentheti.⁴⁰

Jóllehet – néhány esetet kivéve – a nemzetközi jog jelenleg valóban nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, a kisebbségek politikai részvételéhez való joga kapcsán kimondottan támogatja ennek a jognak a konkrét megvalósítási módozatairól szóló diskurzust. „Ahhoz, hogy egy politikai rendszer valóban demokratikus legyen, meg kell, hogy engedje a

³⁵ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: (Ed.) Skurbaty, Zelim A.: Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 14.

³⁶ Scheinin, Martin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: (Eds.) Aikio, Pekka – Scheinin, Martin: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 2000. 181-192.

³⁷ Kardos, Gábor: Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 52.

³⁸ Lásd például Adams, Gerry: The New Ireland. A Vision for the Future. Brandon, Belfast 2005. 124.

³⁹ Kardos, Gábor: I.m. 51.

⁴⁰ Plog, Max: Democratic Theory and Minority Rights: Internal and External Group Rights in a Global Democracy. In: International Journal on Minority and Group Rights. 2003/10 57.

kisebbségeknek, hogy hallassák saját hangjukat, hogy megfogalmazzák különböző érdekeiket, hogy jogorvoslatot keressenek (...)”.⁴¹ Hannum álláspontja szerint „az autonómia iránti politikai követeléseket minden felelős kormánynak komolyan fontolóra kell vennie.”⁴² Az autonómiára vonatkozó igény ennél fogva minden létező demokratikus eszköz segítségével előterjeszhető, mert „valamennyi egyén és csoport számára lehetővé kell tenni a státusza békés megváltoztatására vonatkozó petíció benyújtását (...)”⁴³ és más véleménynyilvánítási eszközöket. Valójában ez azt is jelenti, hogy egyetlen demokratikusan működő jogállam sem zárhatja ki *ab ovo* egyrészt az autonómia iránti igényekre vonatkozó közbeszédet és az ilyen törekvésekre vonatkozó demokratikus és az állam területi integritását és függetlenségét tiszteletbe tartó módon megfogalmazott és előterjesztett igényeket. Amennyiben ezt tenné, úgy a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog egyik lehetséges és immanens módját kirekesztve, korlátozná ezt az emberi jogot és ez, ha nem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, szükségképpen semmis és érvénytelen. Ezenfelül véleményem szerint a fenti követelmények betartásával megfogalmazott kisebbségi igények esetében az államot tárgyalási kötelezettség terheli, ugyanis demokratikus jogállami kereteken belül nem az állam kizárólagos joga eldönteni azt, hogy milyen eszközökkel valósul meg a kisebbségek hatékony és tényleges politikai/közéleti részvételhez való joga. A politikai jogok mellett létezik egy másik elképzelés is, amely szintén a demokratikus hatalomgyakorlás talaján állva, a szubszidiaritás elvén keresztül próbálja meg érvényre juttatni a területi autonómia iránti kisebbségi igényeket. Vizi Balázs szerint „a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómia törekvéseknek.”⁴⁴ A szubszidiaritás elve, amelynek lényege, hogy – térben és időben – minél közelebb születik meg egy döntés az állampolgárokhoz, az annál demokratikusabb és adekvátabb lesz elsősorban az európai regionális nemzetközi együttműködések keretében kidolgozott jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokban érhető tetten. Természetesen a szubszidiaritás elve is kombinálható a részvételi joggal, vagy a kisebbségi identitás megőrzéséhez fűződő vitális érdekekkel. Az államok nemzetközi jogi jelentőségének az elmúlt évszázadban megfigyelhető fokozatos térvesztése – ami természetesen még mindig nem jelenti azt, hogy az államok ne volnának központi szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak – ezenkívül azt is eredményezheti, hogy a területi autonómia és tulajdonképpen más autonómiaformák is

⁴¹ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: (Ed.) Skurbaty, Zelim A.: Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005. 6.

⁴² Hannum, Hurst I.m. (1990): 469.

⁴³ Anaya, James S. I.m. (2000): 18.

⁴⁴ Vizi, Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. In: Pro Minoritate 2008/tavaszi, 62.

megfelelő eszköznek bizonyulhatnak, éppen a területi integritás vonatkozásában, belső társadalmi csoportközi konfliktusok kezelésében. Egyetértve Majtényi Balázs megállapításával emiatt a jövőben „az autonómia (...) a nemzetközi szervezetek előtt egyre népszerűbb lesz (...).”⁴⁵

A kisebbségi területi autonómia ún. belső dimenziójában vizsgálataim során arra a következtetésre jutottam, hogy elméletileg több, az autonómia területén élő csoport esetében is lehet jelentősége a nemzetközi emberi jogi – azon belül különösen kisebbségi jogi – standardoknak. A területi államban többséget képviselő, de az autonóm entitás területén kisebbségben lévő csoportoknak, vagyis az ún. fordított kisebbségi helyzetben lévő csoportok számára érdekeik védelmére az egyedüli univerzális nemzetközi jogi lehetőséget az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei jelentik, kiegészülve természetesen az emberi jogok majdnem teljes spektrumával, ugyanis a kisebbségi jogok által biztosított speciális garanciákra a jelenleg hatályos nemzetközi jogi szabályok alapján nem tarthatnak igényt. A különféle regionális nemzetközi jogi rezsimekben valamivel összetettebb a kép és az is látható, hogy főként az európai kontinensen van fogadókészség a kisebbségen belüli kisebbségek problémájára. Ennek a kérdésnek az érdekessége, hogy bár a *hard* nemzetközi (kisebbségi) jog – a meglévő egyedi megoldások ellenére – ambivalensen viszonyul a kisebbségi területi autonómiához és az ahhoz való joghoz, valójában nem meglepő módon különféle korlátokat támaszt azzal szemben. Így természetesen az autonómia, bár mindig egyfajta kivételt is jelent a főszabály alól, – csakúgy, mint az államhatalom – csak az emberi jogok nemzetközi rendszerének tiszteletben tartásával működhet. Ezenkívül az értekezésben tárgyalt autonómia-megoldások többségében igyekeztek belső jogi eszközökkel is limitálni az autonómia tényleges kedvezményezettjének, vagyis az adott régió többségi lakosságának esetleges túlhatalmát. Ezt a megállapítást támasztja alá például az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által 2007-ben életre hívott Kisebbségügyi Fórum 2009-ben a „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” című második ülészakán elfogadott ajánlása is. Eszerint „[A]z egyéni emberi jogok tiszteletben tartása az a kontextus, amelynek keretein belül a kisebbségek részvételét elősegítő intézkedések megtehetőek; senki sem szenvedhet hátrányt valamely kisebbséghez való tartozása, vagy nem tartozása miatt, ideértve a regionális autonómián belüli rendszereket.”⁴⁶ Ezzel a fordulattal csendül össze Asbjørn Eide álláspontja, aki szerint a

⁴⁵ Majtényi, Balázs I.m.: 109.

⁴⁶ Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation.28. pont <http://daccess-dds->

kisebbségek védelme érdekében elfogadott intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk a többség és az ország minden más lakosának emberi jogait. (...) Az identitás megőrzését, ideértve az önkormányzatot, nem lehet arra használni, hogy más csoportok tagjait megfoszák emberi jogaiktól.⁴⁷ Azaz kisebbségi területi autonómia működtetése során az autonómia hatóságai kötelesek egyfajta egyensúlyi helyzetre törekedni a helyi többség, helyi kisebbség viszonyát illetően, legalábbis a mindenkit megillető emberi jogok vonatkozásában. A regionális emberi jogi, illetve nemzetközi kisebbségi jogi rezsimek valamivel nagyobb rugalmasságot tanúsítanak ebben a tekintetben és különösen bizonyos *soft law* megoldások hajlanak arra, hogy a „fordított kisebbségek” problematikáját „kisebbségi szemüvegen” keresztül szemléljék. Jóval egyszerűbb ennél a kérdésnél a többszörös kisebbségi helyzetben lévő csoportok, valamint a kisebbségi sorban lévő őslakos népek ügyének megítélése. Esetükben ugyanis a nemzetközi jog lehetővé teszi a nemzetközi kisebbségi jogi garanciák felhívását és a kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése is többnyire azok gyakorlati alkalmazását támasztotta alá. Ezzel szemben a bevándorlás kérdésének rendezése és a bevándorlók státuszának problémája nem az autonóm területek, hanem a területi államok kompetenciájába tartozik.

Az autonóm területi entitások „külső dimenziójában” a kisebbségi területi autonómia kérdésköre és a nemzetközi jog érintkezési felületét az autonóm terület által folytatott nemzetközi kapcsolatok jelentik. Az esetlegesen számításba vehető hatályos nemzetközi szerződések hallgatnak az autonóm területek, vagy szövetségi államok esetében a tagállamok lehetőségeiről ezen a területen. Az értekezésben bemutatom, hogy a diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló Bécsi Egyezményhez a Nemzetközi Jogi Bizottság által fűzött kommentár csak annyit jegyez meg, hogy föderációk esetében a szövetségi állam joga eldönteni azt, hogy felruházza-e belső jogában valamely tagállamát a követküldés és fogadás jogával. Ebből az következik, hogy kizárólag az egyes államokon múlik, hogy állami szint alatti területi egységeiknek biztosítanak-e a nemzetközi kapcsolatok vitelére lehetőséget és amennyiben igen, milyen mértékben hatalmazzák fel azokat arra. Természetesen a nemzetközi jog ilyen esetekben megengedő, vagyis elfogadja az állam erre vonatkozó döntését. Az Európa Tanács keretében kidolgozott 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához hasonlóan az 1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának tervezete, amely hatályba nem

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/106/15/PDF/G1010615.pdf?OpenElement (Utolsó letöltés időpontja: 2012. február 23.)

⁴⁷ Eide, Asbjørn I.m. (1996): 283.

lépett, is elismerte volna a területi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatokban való részvételének jogát. Ez a Karta a régiók nemzetközi cselekvési lehetőségeit két kategóriába sorolta, különválasztva a határmenti/régióközi együttműködést a hagyományos értelemben vett külkapcsolatokban való részvételtől. Mindkét esetben hangsúlyozza a Karta tervezete, hogy az állam belső jogának és a nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartásával járhat el a régió. Ezek alapján a régió minimálisan konzultatív jogot kapott volna olyan döntések nemzetközi vagy európai kialakítása során, amelyek közvetlenül érintik hatásköreit. A Karta elismerte volna ezenkívül azt is, hogy a régiók képviselőket tartsanak fent más régiók, vagy helyhatóságok, illetve olyan nemzetközi szervezetek mellett, amelyek tevékenysége közvetlen hatással lehet a terület lakosainak életére. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió bizonyos intézményei munkájának segítésére tanácsadó szervként működteti a Régiók Bizottságát, amelyben az EU területén működő kisebbségi területi autonómiák zöme képviselteti is magát. A kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése rávilágított arra, hogy az ilyen területi entitások a kortárs nemzetközi kapcsolatok dinamikájából is adódóan manapság már igénylik és széleskörűen alkalmazzák is a területi államok által számukra biztosított lehetőségeket külkapcsolataik fejlesztésére és alakítására vonatkozóan. A követküldési és fogadási jog kérdését alapul véve elmondható, hogy ma már nem minősül szokatlannak az, ha egy autonóm terület képviselőt tart fent egy állam, vagy egy nemzetközi szervezet, esetleg más régiók mellett. Az is megállapítható, hogy a fogadó országok, vagy szervezetek is elfogadják ezt a gyakorlatot. Mindezek alapján ma már szinte lehetetlen különbséget tenni például az amerikai kontinens bizonyos államai között 1933-ban Montevideóban megkötött „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Egyezmény” 1. cikkében felsorolt állami attribútumok alapján autonóm terület és állam között. Ugyanis a kisebbségi területi autonómiák nagy része ma már nemcsak állandó népességgel, meghatározott területtel és kormányzattal rendelkezik, hanem arra is képes, hogy más nemzetközi jogi jogalanyokkal, akár államokkal „nemzetközi” kapcsolatokat alakítson ki és tartson fenn.

A *ius legationis*-szal szemben az autonóm területek esetleges nemzetközi jogi felelősségének kérdésében még nem ennyire megengedő a nemzetközi jog. A kisebbségen belüli kisebbségek problémáját tárgyaló fejezetben megelőlegeztem, hogy az autonóm hatóságok által elkövetett nemzetközi jogi jogsértések miatt a területi állam felelős. Ezt támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bizottság által a vonatkozó hatályos nemzetközi szokásjog szabályait egybegyűjteni szándékozó az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” (a továbbiakban: Végleges Tervezet) néhány rendelkezése is. Így az államnak való betudhatóság szempontjából az állam szervének

minősülnek az adott ország valamely területi egységének szervei is.⁴⁸ Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Jogi Bizottság Végleges Tervezetéhez fűzött kommentár megjegyzi, hogy ebből a szempontból nincs annak jelentősége, hogy a „területi egység” egy szövetségi állam alkotóeleme, vagy pedig autonóm körzet.⁴⁹ Ugyanakkor ez csupán az alkalmazandó általános szabály, ugyanis, mint ahogyan szintén a már említett kommentárban olvasható, arra azért van lehetőség, hogy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség esetén ún. szövetségi klauzula segítségével a föderáció nemzetközi felelősségét maga a szerződés zárja ki olyan esetekben, amikor az adott ország valamely területi egysége hatóságai tanúsítanak az érintett szerződéssel ellentétes magatartást.⁵⁰ Természetesen ez a megoldás – vagyis a szerződés területi hatályának az adott állam teljes területéhez képesti szűkítése – nemcsak föderációk tagországai, hanem például unitárius államok autonóm területi egységei esetében is kivitelezhető. A Nemzetközi Jogi Bizottság értelmezése szerint az ilyen esetek *lex specialis*nek minősülnek, így azokra a nemzetközi felelősségi jog „általános része” nem alkalmazható.⁵¹ Hasonlóképpen *lex specialis*nek minősül az az eset, amikor a szövetségi állam, vagy autonóm terület saját maga és saját nevében a területi állam alkotmányában foglalt felhatalmazás alapján eljárva köthet nemzetközi szerződést.⁵² A területi állam ebben a helyzetben – szemben az imént tárgyalt szerződéses esettel – csupán másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel rendelkezhet az autonóm hatóságok által esetlegesen elkövetett nemzetközi jogsértések miatt. Annak, hogy az állam nemzetközi jogi felelőssége nem „enyészik” el ilyen helyzetekben, az az oka, hogy éppen az állam az, amely saját belső jogalkotásával felhatalmazza az autonóm hatóságokat a kormányzati hatalom bizonyos elemeinek gyakorlására.⁵³ Elvileg elképzelhető lenne az is, hogy nemzetközi jogi jogszabály hozzon létre egy adott országon belül olyan – az értekezésben alkalmazott definíció alapján annak minősülő – autonóm területi entitást, amelyet úgyszintén a nemzetközi jog ruházna fel nemzetközi szerződéskötési képességgel.⁵⁴ Az ilyen – egyelőre csak elméleti síkon létező – helyzetekben az autonómiát létesítő nemzetközi jogszabály alapján és keretei között az érintett területi állam még másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel sem rendelkezne az

⁴⁸ Lásd az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” 4. cikk (1) bekezdését.

⁴⁹ Lásd a Végleges Tervezethez 4. cikkéhez fűzött kommentár (9) bekezdését.

⁵⁰ Lásd a Végleges Tervezethez 4. cikkéhez fűzött kommentár (10) bekezdését.

⁵¹ Lásd a Végleges Tervezet 4. cikkéhez fűzött kommentár (10) bekezdését.

⁵² Uo.

⁵³ Lásd a Végleges Tervezet 5. cikkéhez fűzött kommentár (5) valamint a 17. cikkéhez fűzött kommentár (4) bekezdését.

⁵⁴ Jóllehet az Åland-szigetek autonómiájának nemzetközi jogi alapjai vannak a nemzetközi jog nem ruházta fel az autonóm területet nemzetközi jogi cselekvőképességgel.

autonóm terület által elkövetett nemzetközi jogsértések kapcsán. A fentebb elmondottakból az is következik, hogy a mai modern nemzetközi kapcsolatokban már előfordul és előfordulhat, hogy egy kisebbségi területi autonómia korlátozott nemzetközi jogi jogalanyiséggel rendelkezzen. Ennek lehetőségét egyébként a Végleges Tervezethez fűzött kommentár több pontja is elismeri.⁵⁵

III.2. A hasznosítás kérdésköre

Társadalomtudományi tárgyú kutatások esetén talán a várható társadalmi hasznosulás, illetve hasznosítás kérdésére a legnehezebb válaszolni. A tézisfüzet elején jeleztem már, hogy térségünkben – beleértve természetesen Magyarországot is –, azaz Közép-Európa keleti felében jelenleg nem találunk olyan államot, ahol a többség-kisebbség viszonyt az értekezésben alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definíciónak megfelelő konstrukcióval próbálják élehetővé tenni, illetve kísérlnék meg az abból esetlegesen fakadó feszültségek oldását. Magyarországon ráadásul az ehhez szükséges alapvető feltételek (a teljesség igénye nélkül: az állam többségi lakosságától valamilyen ismérv alapján különböző közösség tagjainak az ország egy meghatározott területén „tömbben”, koncentráltan való elhelyezkedése, a kisebbségi területi autonómia iránti igény az érintett kisebbség részéről, a kérdés napirendre vétele és napirenden tartása a kurrens politika, illetve közbeszéd agendáján stb.) hiányoznak. Más a helyzet azonban például a Kárpát-medence Magyarországon kívüli egyes régióiban. Kijelenthető ugyanis, hogy a hazánkkal szomszédos országok közül csak néhány olyan akad, ahol a különféle autonómiaformák kialakítása ne szerepelne az ottani kisebbségi közösségek valamelyikének céljai között. Különösen igaz ez például néhány magyar kisebbségi közösségre, de akár a kárpátaljai ruszinokra, vagy bizonyos sziléziai csoportokra is. Emiatt úgy gondolom, hogy a dolgozatomban megválaszolt kérdések adott esetben a majdani sikeres és eredményes működés érdekében felhasználhatók például az érintett határon túli magyar közösségek által kiépíteni tervezett autonóm területek esetében. Ez a szempont nem lehet indifferens Magyarország számára sem, ugyanis az Alaptörvény D) cikke értelmében: *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a*

⁵⁵ Lásd a Végleges Tervezet 17. cikkéhez fűzött kommentár (3)-(4) bekezdéseit.

szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

IV. Az értekezés témaköréből készült közlemények jegyzéke

- 1) Az északi paradigma, az álandi területi autonómia. In: JURA 11:(2) pp. 180-190. (2005)
- 2) Az Áland-szigetek médiastruktúrája, avagy a média szerepe a kisebbségi identitás megőrzésében. In: MÉDIAKUTATÓ 8:(2) pp. 125-134. (2007)
- 3) Az 1944 és 1948 között született egyes kisebbségi vonatkozású csehszlovák jogszabályok a nemzetközi jog és az EU-jog tükrében. In: Popély Á, Sutaj S, Szarka L (szerk.): Beneš-dekrétumok és a magyar kérdés 1945-48. Máriabesnyő; Gödöllő: Attraktor Kiadó, 2007. pp. 33-43.
- 4) Az autonóm pártrendszerek. In: POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE 16:(3) pp. 89-109. (2007)
- 5) „Ezer sziget és zátony országa, a habokból született Áland” - avagy milyen hatással lehet a területi autonómia az identitásra? In: MAGYAR KISEBBSÉG 13:(1-2) pp. 292-307. (2007)
- 6) Nemzeti vagy (magyar) állami érdek-e a területi autonómia?: Gondolatok a székelyföldi autonómia-törekvések kapcsán. In: SZÉKELYFÖLD - TERRA SICULORUM 11:(4) pp. 117-125. (2007)
- 7) A kiskakas esete az eupeni gyémánt félkrajcárral. In: KISEBBSÉGGKUTATÁS 17:(1) pp. 159-164. (2008)
- 8) Autonómiavita a Feröer-szigetken: sajátos út. In: HVG 30:(46) pp. 35-37. (2008)
- 9) Az álandi regionális "állampolgárság" intézménye a XXI. század hajnalán. In: PRO MINORITATE (tavasz) pp. 168-171. (2008)
- 10) Civil társadalomépítés a kisebbségi közösségekben: Az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosa 1999. évi Lundi ajánlásainak visszatükröződése a macedón, magyar és a finn államberendezkedésben. In: Ráczné Horváth Á (szerk.) Civil szervezetek a képviseleti demokráciákban. Eger: Századvég Kiadó, pp. 151-166.
- 11) Den aländsk hembygdsrätt. In: NORDIC JOURNAL OF HUMAN RIGHTS 26:(2) pp. 193-195. (2008)
- 12) En olöst fraga i Centraleuropa - széklerna och deras väg mot autonomi. In: FINSK TIDSKRIFT &:(5) pp. 252-264. (2008)
- 13) Függetlenedési vágyak Grönlandon: távolban egy zöld sziget. In: HVG 30:(49) pp. 33-34. (2008)
- 14) Függetlenség versus autonómia?: A Feröer-szigetek és a dán autonómia-modell előtt álló lehetséges XX. századi forgatókönyvek. In: KISEBBSÉGGKUTATÁS 17:(1) pp. 117-137. (2008)
- 15) Sajátos út - Autonómiavita a Feröer szigeteken. In: HVG 30:(46) pp. 35-37. (2008)
- 16) Szerb tervek a koszovói kérdés rendezésére (1990-2008). In: FÖLD-RÉSZ (NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI JOGI SZEMLE) 1:(1) pp. 45-50. (2008)
- 17) Az egydimenziós állam agóniája. Zelim A. Skurbaty (ed.) Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? In: PRO MINORITATE &:(1) pp. 190-194. (2009)
- 18) Az Egyesült Nemzetek Nyilatkozata az őslakos népek jogairól. In: PRO MINORITATE &:(3) pp. 119-131. (2009)
- 19) Kalandozás az autonóm területek világában - az ún. "fordított kisebbségek" problémája a nemzetközi jogban. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.) Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára.

- 20) Pártrendszer és autonómia. In: Szarka László, Vizi Balázs, Tóth_Norbert, Kántor Zoltán, Majtényi Balázs (szerk.) Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Budapest: Gondolat Kiadó, 2009. pp. 11-34.
- 21) The possible role of the research institute on minorities of the Hungarian Academy of Science in fostering the well-being of the Hungarian society - a brief summary on the research on minorities in Hungary. In: Klopčič V (szerk.) Panonski prostor in ljude ob dveh tromejah. Ljubljana: Institute for ethnic Studies, pp. 301-308.
- 22) Töprengések az ún. magyar-magyar viszonyról. In: LIMES 22:(4) pp. 97-99. (2009)
- 23) Nemzeti vagy (magyar) állami érdek-e a székelyföldi területi autonómia? In: Molnár Vilmos, Lovétei László (szerk.) Székelyföld Évkönyv 2010
- 24) Quo vadis, Szerbia?: Új fejlemények a szerb kisebbségvédelmi szabályozásban. In: PRO MINORITATE 19:(1) pp. 47-66. (2010)