

# **Korhecz Tamás: Autonómiák és regionális modellek Európában**

## **1. Bevezetés – az autonómia fogalma**

A közjogi keretek között működő különböző európai kisebbségi – nemzetiségi autonómiák ismertetése és elemzése előtt fontos feladatnak számít az autonómia fogalmának az általános meghatározása. A fogalom meghatározása – tisztázása elengedhetetlen alapját képezi annak, hogy a folytatásban esettanulmányokkal foglalkozzunk, ismereteket szerezzünk egy-egy specifikus európai példán keresztül.

A nemzetiségi vagy kisebbségi autonómia fogalmának a meghatározása korántsem egyszerű feladat, hiszen sem a nemzetközi jog, sem a társadalomtudomány nem tartalmazza az autonómia általános érvényű definícióját. Mindazonáltal a definíciónak egyrészt megfelelően általánosnak kell lennie ahhoz, hogy a nemzetiségi autonómia különböző működő eseteit fedje, másrészt kellően konkrétnek ahhoz, hogy a fogalom tartalmi ismérveit megragadja, és a nemzetiségi autonómiát megkülönböztesse más társadalmi intézményektől és fogalmaktól. Maga az összetett szó ógörög eredetű és az „auto” – magyar jelentése saját, önálló – , valamint a „nómosz” – magyar jelentése törvény, szabály, gyakorlat – szavakból áll, azaz az autonómia jelentése önálló törvényalkotás, saját

szabályok szerinti élet, öntörvényűség.<sup>1</sup> Noha a szakirodalomban ilyen kísérletekre is van példa, az autonómia fogalma nehezen elhatárolható olyan rokonfogalmaktól mint az önkormányzás, öngazgatás, a devolúció, a hatalom decentralizációja, föderalizmus, regionalizmus. A néha összemosódó fogalmak közötti választóvonalat legtöbbször az képezi, hogy a nemzetiségi autonómia létrehozásának a célja egy nemzeti kisebbség identitásának a védelme, míg a decentralizáció, a regionalizmus és az önkormányzatok létrehozása általában az államhatalom hatékony működésével és a demokrácia erősítésével függ össze. A fogalmi meghatározást az is nehezíti, hogy a nemzetiségi autonómia szuverén államok jogrendjén belül fejlődik, és ezen országok tételes jogának a nyelvezete következetlen: egyazon foglalat gyakran más-más kifejezéssel jelöl. A témával foglalkozó szerzők is különbözőképpen határozták meg az autonómia fogalmát. Kovács Péter szerint az autonómia „(...) az állam és a kisebbség közötti hatalommegosztás formája, amely keretében a kisebbség dönt illetve részt vesz a döntéshozatalban bizonyos társadalmi területeken, amelyek az önazonossággal kapcsolatosak”.<sup>2</sup> Georg Küpper definíciója értelmében az autonómia nem más mint „(...) fennhatóság számos kisebbséget érintő kérdés fölött”, illetve „(...) a nemzetiségi jogok legmagasabb szintje”.<sup>3</sup> Györi Szabó Róbert értelmezése szerint az autonómia „(...) egy adott államban a többségi nemzettől eltérő identitású csoport bizonyos fokú önkormányzása: a kisebbség a saját ügyeit intézheti új állam létrehozása nélkül.”<sup>4</sup> E tanulmány szerzője is kísérletet tett a nemzetiségi autonómia fogalmának a meghatározására, egyfajta szintézisét kínálva a különböző definícióknak:

*„Nemzetiségi autonómia alatt egy olyan közjogilag szabályozott hatalommegosztást értünk az állam és egy nemzetiség, illetve az általa megválasztott közttestület(ek) között, amely lehetővé teszi, hogy a nemzetiség*

---

1 Kántor, 2013: 60.

2 Kovács, 2000: 49-50.

3 Brunner-Küpper, 2005: 385, 382.

4 Györi Szabó, 2006: 60.

*az önazonosságát érintő számos kérdésben döntéseket hozzon, közfeladatokat lásson el.*<sup>5</sup>

A fenti definíciói alapján megállapítható, hogy a nemzetiségi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha létezik egy vagy több közttestület, intézmény, amely reprezentatív módon képviseli az adott nemzetiséget, továbbá, ha ez az autonómiatestület az állam által ráruházott, az önazonossággal is összefüggő hatásköröket és közfeladatokat lát el, végezetül amennyiben ezt a hatalommegosztást a közjog keretében maga az alkotmány, vagy (és) törvények szabályozzák. Noha a fent leírt meghatározás jóformán minden ismert működő autonómiára alkalmazható lehet, az autonómiák meglehetősen eltérnek egymástól, más szóval ahány autonómia működik, annyi féle konkrét autonómiamegoldásról beszélhetünk.

## **2. Az autonómiaformák**

A tételes jog alapján szabályozott és működő nemzetiségi autonómiák sok mindenben különböznek egymástól, mégis bizonyos közös ismérvek alapján a szerzők gyakran csoportosítják a nemzetiségi autonómiákat. A nemzetiségi autonómiaformákat leggyakrabban két csoportba szokták sorolni, ezek a területi és a nem területi nemzetiségi autonómiák. Amíg az angol nyelvű szakirodalom leggyakrabban területi és nem-területi nemzetiségi autonómiákat említ<sup>6</sup>, addig a magyar szakirodalom általában területi elvű és személyi (perszonális) elvű autonómiát említ.<sup>7</sup> A megkülönböztetés és csoportosítás alapjául mindkét esetben az szolgál, milyen elv mentén, milyen alapon határozzák meg a nemzetiségi autonómia jogosultjait. A területi elvű nemzetiségi autonómia

---

5 Korhecz, 2015-1: 123.

6 Smith, 2014: 17.

7 Bognár, 2007: 165.

esetében az autonómia mindazokat megilleti, akik egy bizonyos jogilag körülhatárolt földrajzi körzet lakói (lakóhely alapján). A nem-területi, vagy személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog személyi jellemzők – identitás alapján illeti meg az állampolgárok egy csoportját.<sup>8</sup> Az autonómiához való jog meghatározásán kívül, a két autonómiaformát az is megkülönbözteti, az autonómiatestületek kire vonatkozóan gyakorolhatják a jogosítványukat. Amíg a területi elvű autonómiák hatásköreiket az autonómia egész területén gyakorolják, minden természetes és jogi személy vonatkozásában, addig a személyi elvű autonómia esetében, az autonómiatestületek elsősorban az adott nemzetiséghez tartozó személyek vonatkozásában gyakorolhatnak jogosítványokat, az állam egész területén. Ugyanakkor arra is találunk példát, hogy a szabályozás a két elvet kombinálja, azaz a nemzetiségi autonómiatestület jogosítványait kizárólag az adott jellemzőkkel rendelkező személyek vonatkozásában gyakorolja, de csupán az adott, nemzetiségek által hagyományosan lakott földrajzi körzetben.<sup>9</sup> A nemzetiségi autonómiák fentiekben felvázolt duális felosztása megjelenik a legtöbb idézett forrásmunkákban és az irányadó nemzetközi dokumentumokban is, mint amilyen az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának 1999-ben kiadott úgynevezett Lundi Ajánlásai.<sup>10</sup> Az alábbiakban részletesen ismertetjük a területi és személyi elvű autonómiák bizonyos jellemzőit, különös tekintettel az autonómiatestületek megválasztására, hatásköreire – jogosítványaira és azok finanszírozására.

---

8 Smith, 2014: 17, 19.

9 Jó példa a területi és személyi elvű autonómia kombinációjára a szlovénia magyarok személyi elvű autonómiatestülete, amely csupán a Muravidék magyarok lakta önkormányzatainak a területén működik.

10 Lundi Ajánlások, 1999: 12-14.

## 2.1. A területi elvű autonómia

Ahogy azt már a fentiekben is megemlítettük a területi elvű nemzetiségi autonómiák esetében a nemzeti kisebbség identitásának megőrzését szolgáló hatásköröket és közfeladatokat egy olyan szerv, autonómiatestület gyakorolja, amelyet egy jogilag és földrajzilag körülhatárolt területi egység lakosai választanak meg, hoznak létre. A területi elvű nemzetiségi autonómiák Európa hagyományos, nyugati demokráciáiban elterjedtebbek. A legismertebb példák között említhetjük Skócia és Wales autonómiáját az Egyesült Királyságban, a Feröer szigetek és Grönland autonómiája Dániában, Katalónia és Baszkföld autonómiáját Spanyolországban, Dél-Tirol és Aosta völgyének autonómiáját Olaszországban, A német nyelvi közösség autonómiáját Belgiumban, az Åland szigetek autonómiáját Finnországban.

A működő területi elvű autonómiák esetében, az autonóm terület lakosainak többsége egy nemzeti kisebbséghez tartozik, ám ettől függetlenül általában a terület minden állandó lakosa, nemzeti hovatartozásától függetlenül vesz részt az autonómiatestület megválasztásában (létrehozásában).<sup>11</sup> A területi elvű nemzetiségi autonómiákat is csoportosíthatjuk aszerint, hogy azok beleilleszkednek-e az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe.<sup>12</sup> Ezen az alapon beszélhetünk szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiákról. A szimmetrikus területi elvű autonómiák esetében a nemzetiségek lakta autonóm terület egyike az ország egész területét behálózó közigazgatási – önkormányzati egységeknek (régiónok, tartományok, megyék, körzetek stb.). A autonómiát a többi területi egységtől az különbözteti meg, hogy területén döntően egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek, és létrehozásának egyik célja a nemzeti kisebbség önazonosságának a megőrzése, jogainak érvényesítése. Az ilyen területi-közigazgatási egység azonban akkor tekinthető nemzetiségi autonómiának, ha

---

<sup>11</sup> Korhecz, 1999: 25.

<sup>12</sup> Brunner-Küpper, 2005: 387-388.

közfeladatai és hatáskörei között olyanok is vannak, amelyek elősegítik az adott nemzeti kisebbség identitásának a megőrzését, nemzeti jogainak az érvényesítését.<sup>13</sup> Így például, Olaszország területe húsz régióra osztozik, ezek közé tartozik az az öt autonóm régió is, amelyek többletjogosítványokkal rendelkeznek, elsősorban annak érdekében, hogy a területükön élő nemzetiségek megőrizhessék önazonosságukat és befolyásukat. Ezzel szemben az aszimmetrikus területi elvű nemzeti autonómiák nem illeszkednek az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe, különleges, a többi területi közigazgatási egységgel nem hasonlatos státusszal rendelkeznek. Tipikus példa erre Skócia esete az Egyesült Királyság területén. Skócia ugyan egyike az Egyesült Királyság négy történelmi egységének, de helyzete aszimmetrikus és semmilyen módon nem azonos Wales vagy Észak-Írország helyzetével, hogy Anglia helyzetét ne is említsük, hiszen Anglia semmilyen önálló jogosítvánnyal nem rendelkezik. A szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzeti autonómiákon kívül a mérvadó szakirodalomban megjelenik egy harmadik kategória, a multietnikus területi elvű autonómia fogalma. Ez alatt olyan autonómiát értünk, amelyben nincs domináns nemzetiség, de az autonómia azért lett létrehozva, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek jogainak hatékony érvényesítését, ilyen példa a Vajdaság Autonóm Tartomány Szerbiában.<sup>14</sup> A területi elvű nemzeti autonómiák legfőbb szerve, rendszerint a szabadon, demokratikusan megválasztott képviselői szerv – helyi parlament. A helyi parlamenten kívül a területi elvű nemzeti autonómiáknak rendszerint van végrehajtó-közigazgatási szerve is, amely a helyi parlamentnek felel, sőt néha választott elnöke is van. A legtöbbször az autonómia szerveinek a megválasztásában aktív és passzív választójoga van a terület minden olyan nagykorú lakosának, aki állampolgársággal rendelkezik, de ennek néha huzamosabb tartózkodás és tartós letelepedés is a feltétele. Mindenesetre, a nemzeti etnikai hovatartozás nem

---

13 Uo. 387.

14 Brunner-Küpper, 2005: 388.

feltétele a választójog megszerzésének, így általában nem okoz problémát annak meghatározása, ki az autonómia kedvezményezettje, kinek van aktív és passzív választójoga.

Ami a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatásköreit és közfeladatait illeti a fent említett hatalommegosztás keretében, elmondható, hogy azok nagyon sokszínűek és különbözőek lehetnek. Általánoságban megállapítható, hogy az állami szuverenitást jelképező néhány területet kivéve, mint amilyen az állambiztonság és honvédelem, a monetáris politika és államközi kapcsolatok, a többi állami hatáskör részben vagy egészében átruházható a területi elvű nemzetiségi autonómiákra. Az összehasonlító példák elemzése azt mutatja, hogy a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatáskörei nagyon különböző területeken érvényesülnek és igen eltérő mértékben. Mégis, talán a leggyakrabban ezek az autonómiák a következő területeken rendelkeznek szabályozási (néha törvényalkotási) és végrehajtási-közigazgatási hatáskörökkel: közgyűjtemények, műemlékvédelem, közoktatás, iskoláskor előtt intézmények, szociális védelem, hivatalos nyelvhasználat, hagyományos foglalkozások, kisipar – kézművesség, erdő és vízgazdálkodás, halászat vadászat, túrizmus, lakáspolitikai, regionális gazdasági fejlesztés. Tekintettel arra, hogy a központi állam és az autonómia hatásköreinek a szétválasztása korántsem könnyű és teljes, hogy sok a megosztott hatáskör és közfeladat, az államszervezet hatékony és törvényes működése megköveteli, hogy legyenek olyan egyeztető intézmények, testületek, amelyek lehetővé teszik az esetleges hatásköri összeütközések feloldását. A területi elvű autonómia esetében ugyancsak sarkalatos kérdés a helyi kisebbségek védelme az autonómiatestületek esetleges jogsértéseivel szemben. Tekintettel arra, hogy az autonómiatestületek az autonóm terület minden lakosa irányába közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek, felmerül annak a veszélye, hogy ezeket a hatásköröket a helyi többség a helyi kisebbség kárára érvényesíti. Ezzel szemben jogvédelmet a rendes bíróságok és a különböző ombudsmanok biztosíthatnak, de felmerül olyan döntéshozatali mechanizmusok bevezetése

is, amelyek egyes kérdésekben védelmet biztosítanak a helyi kisebbség számára az őket közvetlenül hátrányosan érintő döntések esetében.

Ugyancsak sarkalatos kérdésnek számít a területi alapú autonómia finanszírozásának a kérdése. A területi autonómia pénzeléséhez szükséges forrásoknak arányban kellene lennie az állam által átruházott közfeladatok és hatáskörök terület- és lakosságárányos költségeivel. A gyakorlatban a leginkább elfogadható és fenntartható megoldásnak az bizonyult, amikor egyes adók kivetését és megfizetetését az autonómia területén az autonómia hatóságaira ruházták, amivel biztosítható, hogy a helyi ügyekre fordított közpénzeket a helyiek teremtsék elő.

## *2.2. A személyi elvű autonómia*

Amint azt a fentiekben már megemlítettük, a személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog személyi jellemzők – identitás alapján illetik meg az állampolgárok egy csoportját. Más szóval az autonóm hatásköröket és közfeladatokat egy (vagy több) olyan autonómiatestület gyakorolja, amelyet az egyazon nemzetiséghez tartozó személyek hoznak létre rendszerint lakóhelytől függetlenül.<sup>15</sup> A személyi elvű autonómia történelmileg hasonlóságot mutat a céhekkal, gazdasági és szakmai kamarákkal, az egyházakkal, hiszen azok esetében is bizonyos személyi jellemzők, kompetenciák, csoporthovatartozás alapján hoznak létre szervezeteket, és ezek a szervezetek gyakran közfeladatokat látnak el, jogot szereznek a csoport irányítására, érdekeinek a képviselésére. A történelemben jártas magyar olvasó számára a személyi elvű autonómia megértése könnyebbé válik, ha azt a görög-keleti keresztény egyházak helyzetével hasonlítjuk össze a XIX. századi Magyarországon. Jelesül ezek az autokefális, nemzeti egyházak autonóm módon szabályozták belső szervezetüket, de önállósággal rendelkeztek az iskolák működtetésében és fenntartásában is, közfeladatokat látnak el. Egészen

---

<sup>15</sup> Korhecz, 1999: 25.



a XIX. század végéig a szerb nemzetiségű diákok közoktatását Magyarországon a szerb görögkeleti egyház végezte, az általa fenntartott egyházi iskolákban, amelyek fenntartásához a magyar állam költségvetése is hozzájárult. A személyi elvű nemzetiségi autonómia ott is megvalósítható, ahol a területi elvű autonómia nem, azaz olyan kisebbségek esetében is, amelyek helyi szinten sem alkotnak többséget, nem élnek koncentráltan egy körzetben. A mai értelemben használt személyi elvű kisebbségi autonómia koncepciója két ausztromarxista Otto Bauer és Karl Renner nevéhez fűződik. Bauer és Renner felismerték, hogy a soknemzetiségű Monarchiában számos térségben a különböző nemzetiségek mozaikszerűen élnek egymással és egymás mellett, ezért ezen közösségek önszabályozása, önkormányzata nem valósulhat meg területi alapon, csupán a személyi elvű autonómián keresztül<sup>16</sup>. Mivel a személyi elvű autonómia nem követel területi elhatárolódást, nem merül fel a helyi kisebbség (országosan a többség) jogfosztásának veszélye, és az elszakadási törekvések felerősödése sem reális veszély. Rennerék elképzelését ugyan a Monarchiában nem törvényesítették, de száz évvel később, a berlini fal leomlása után a személyi elvű autonómia bizonyos formáit, más-más politikai érdekektől vezérelve, de törvényesítették Észtországbán, Magyarországon, Szlovéniában, Horvátországban és Szerbiában is. Míg Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatokat nem a magyarországi nemzetiségek erőteljes politikai követelésére törvényesítették<sup>17</sup>, addig Szerbiában a nemzeti tanácsokat elsősorban a vajdasági magyarok politikai küzdelmének eredményeképpen legalizálták.<sup>18</sup>

A személyi elvű autonómiák esetében a leginkább sarkalatos kérdés a csoporthoz tartozás meghatározása. Jelesül, annak a kérdésnek az eldöntése, kit illet meg az autonómia, ki vehet részt az autonómiatestület megválasztásában, milyen személyes jellemzők alapján jogosult egy állampolgár az autonómiára. Fontos elvi kérdés az önkéntes

---

16 Smith, 2014: 18.

17 Vízi, 2015: 32.

18 Korhecz, 2015: 76.

identitásmegvallás. Ahhoz, hogy valaki részt vegyen a személyi elvű autonómia létrehozásában annak általában önkéntesen meg kell vallania a nemzeti hovatartozását. Az önkéntes identitásválasztás és annak regisztrációja felveti azt a kérdést is, hogy a szubjektív önmeghatározáson túl, szükség van-e valamilyen objektív mérhető és igazolható személyes jellemző meglétére is, amely tárgyilagosan is igazolja a közösséghez tartozást, mint amilyen egy az adott közösségben elterjedt személyi név, a nyelvismeret, vagy a nemzetiségi kulturális életben való aktív részvétel. Az ideális megoldás egyrészt megköveteli az önkéntes azonosulást a közösséggel, másrészt korlátozza annak lehetőségét, hogy az egyén visszaélve ezzel, a közösséghez tartozás egyéni jellemzői nélkül a kollektív jogok használóvá váljon.<sup>19</sup> Annál is inkább, hiszen az autonómia alapvető célja az identitás megőrzése (nyelv, hagyományok, kultúra), a közös identitás jegyeinek hiányában ezen jegyek megőrzésének szándéka értelmetlen. Hogy egy konkrét példával is jellemezzük a helyzetet: amennyiben valaki nem beszél magyarul, gyermeke (nyelvismeret hiányában) nem járhat magyar iskolába, miért kellene ennek a személynek szavatolni azt a jogot, hogy beleszóljon a magyar iskolákat irányító és fenntartó magyar autonómiatestület megválasztásába? A Magyarországon meghonosodott „etnobiznisz” kifejezés pontosan arra a jelenségre mutat rá, amikor egyéni anyagi érdektől vezérelve kíván valaki részt venni egyszer az egyik, másszor a másik nemzetiségi önkormányzat munkájában, noha személyi jellemzői alapján, objektív mérce szerint az illető nem is tekinthető az adott közösség tagjának.<sup>20</sup>

Ami a személyi elvű autonómia közfeladatait, hatásköreit, jogosítványait illeti, el kell mondani, hogy azok az esetek többségében korlátozottabbak a területi elvű autonómiához viszonyítva. A személyi elvű autonómiatestületek leginkább a nemzeti identitáshoz szorosan köthető területeken gyakorolnak hatásköröket, mint amilyen az anyanyelvű oktatás, a művelődési élet megszervezése, a hagyományos ünnepek és

---

<sup>19</sup> Majtényi, 2003:34- 35.

<sup>20</sup> Vízi, 2015: 40-41.

emléknapok meghatározása, vallási kérdések, egyes nyelvhasználati kérdések, valamint esetenként bizonyos szociális szolgáltatások megszervezése.<sup>21</sup>

A személyi elvű autonómia esetében elterjedt gyakorlat, hogy egy-egy területen a hatáskörök, közfeladatok megoszlanak az állam (területi önkormányzatok) és az autonómiatestület között. Például, a nemzeti-iskolák tanterveinek az elfogadása állami feladat, de anyanyelvől a tanterv-javaslatot a nemzetiségi autonómiatestület készíti el.

A személyi elvű autonómia finanszírozása esetében a leghatékonyabb megoldás, hogy azokat az állami költségvetésből átutalt támogatásokon keresztül biztosítják. Ez nagyobb fokú függőséget és kiszolgáltatottságot eredményez a területi elvű autonómiához képest. Elképzelhetőek olyan pénzügyi konstrukciók is, amelyek adókiivetési jogot biztosítanak az autonómiatestület számára, de amennyiben ez többlet adóterhet jelentene a nemzeti kisebbség tagjai számára, ennek kedvezőtlen hatásai is lehetnének. Ezzel szemben az autonómiatestületek gyakrabban működnek különböző adományok segítségével, amelyek az adott nemzeti kisebbség anyaországától is érkezhetnek.

### **3. Az autonómia nemzetközi-jogi megalapozottsága és politikai-etikai indokoltsága**

#### *3.1. A nemzetiségi autonómia és a nemzetközi jog*

A politikai életben gyakran fogalmazódik meg az a kérdés, megilleti-e a nemzeti kisebbségeket az autonómiához való jog? Ha igen, milyen esetekben? Biztosítja-e a nemzetközi jog a székelyföldi magyaroknak

---

<sup>21</sup> Lundi Ajánlások, 1999: 13.

a területi autonómiához való jogot? Joga van-e a vajdasági/délvidéki magyaroknak a személyi elvű autonómiára? Pozitív válasz esetében, melyik nemzetközi szervezet kényszerítheti ki ezt a jogot az állammal szemben? A felvetett kérdésekre való tárgyilagos válasz egészen biztosan ki fogja ábrándítani a nemzetiségi autonómia pártolóit. Nincs egyetlen olyan többoldalú nemzetközi egyezmény sem, amely szavatolná az autonómiához való jogot, sőt még kevésbé beszélhetünk olyan nemzetközi szervezetről, amely ennek a jognak a kikényszerítését biztosíthatná. A fentiek ismeretében is érdemes megvizsgálni az autonómia nemzetközi-jogi megalapozottságát, ugyanis a nemzetközi jog, ha nem is garantálja, de egyes egyezményeken és soft-law jellegű ajánlásokon keresztül támogatja az autonómiaformák esetleges törvényesítését. Az alábbiakban tömören és kivonatosan megemlítjük azokat a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott jogi és politikai okmányokat, amelyek valamilyen módon említik és támogatják a nemzetiségi autonómiák törvényesítését. Az ENSZ keretében kevés olyan említésre méltó okmány született amely bármilyen módon erősíthetné az autonómiaköveteléseket, sőt mi több a nemzeti kisebbségek identitásának a védelme is halovány védelmet kapott az ENSZ emberi-jogi dokumentumaiban-egyezményeiben. A legmesszebb az ENSZ Közgyűlése jutott, amely 1992-ben elfogadott egy nem kötelező határozatot a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól.<sup>22</sup> Ennek a jogi nyelvezetű dokumentumnak a 2. cikk (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kisebbségeknek joga van hatékonyan részt vennie azoknak a döntéseknek a meghozatalában, amelyek őket érintik, ebbe pedig elsősorban az identitáshoz kötődő kérdések tartoznak.<sup>23</sup> Ez a rendelkezés ugyan nem közvetlenül az autonómiáról szól, de az autonómián keresztül is

---

22 UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, General Assembly Resolution 47/135, adopted 18 December 1992. UN Doc.A/RES/47/135

23 „Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation” Article 2, paragraph 3.

megvalósítható elvről szól. A határozatnak jogi ereje nincs, de politikai jelentősége van és hűen kifejezi a nemzetközi közösség zömének álláspontját a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban a XX. század kilencvenes éveiben.<sup>24</sup>

A nemzetközi dokumentumok közül érdemes megemlíteni azokat is, amelyek a mai EBESZ, illetve korábban EBEÉ keretében fogalmazódtak meg. Közülük külön említést érdemel az EBEÉ 1990-ben megtartott kopenhágai értekezletének zárónyilatkozata, amely a 35. pontjában szavatolja a kisebbségeknek a hatékony részvétel jogát az identitásukhoz kötődő kérdésekben, amelynek közvetlenül említett megvalósulási formáiként a területi autonómiákat is megemlíti.<sup>25</sup> Ugyancsak fontos nemzetközi okmánynak számít az EBESZ Nemzeti-kisebbségi Főbiztosának Lund-i ajánlásai. Ez a dokumentum a kisebbségek hatékony részvételének egyik lehetséges formájaként tárgyalja a területi és személyi elvű autonómiákat.

A nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi jogi szabályozásában a legmesszebb, kétségtelenül az Európa Tanács jutott. A legrégebbi európai nemzetközi szervezet keretében született meg az a két, többoldalú nemzetközi egyezmény is, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálják.<sup>26</sup> Először 1992-ben, az Európa Tanács elfogadta a Regionalis vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (a továbbiakban „Nyelvi Charta”), majd 1995-ben a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban „Keretegyezmény”). Mindkét egyezmény 1998-ban lett hatályos, de a precízebb nyelvezetű, választható kötelezettségeket tartalmazó Nyelvi Charta jóval kevésbé népszerű az európai

---

24 Szalayné Sándor, 2003: 208.

25 „*The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities. The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.*”

26 Szalayné Sándor, 2003: 216.

államok között, mint a puhább, elasztikusabb nyelvezetű keretjellegű vállalásokat megfogalmazó Keretegyezmény.<sup>27</sup> Az autonómia vonatkozásában számunkra mégis a Keretegyezmény az érdekesebb, hiszen ennek 15. cikke a nemzeti kisebbségek hatékony részvételével foglalkozik a közéletben. A cikk ugyan nem kötelezi az államokat az autonómia biztosítására, de a Magyarázó megjegyzések<sup>28</sup> értelmében a hatékony részvétel biztosítása történhet az önkormányzat különböző formáin keresztül is. Sőt mi több, az egyezmény végrehajtásának közel húsz esztendőös monitoringja során egyértelművé vált az, hogy a 15. cikk (hatékony részvétel) és az autonómia különböző formáinak biztosítása közötti közvetlen kapcsolat van.<sup>29</sup> Jelesül, a tagállamok időszaki jelentéseiben a 15. cikk végrehajtásaként számoltak be az autonómia különböző működő formáiról, és a Keretegyezmény Tanácsadó Testületének jelentései is hasonlóan tárgyalták a kérdést.<sup>30</sup> Ennek alapján elmondható, hogy a 15. cikkben vállalt kötelezettség egyik elfogadható megvalósítását éppen az autonómia törvényesítése jelenti. Ebből ugyan nem következik az, hogy a Keretegyezmény megköveteli az autonómia biztosítását, de bizonyos feltételek teljesülése esetében üdvözli annak meglétét.

Az Európa Tanács, a már említett két nemzetközi egyezményen túl, számos soft-law jellegű ajánlást is elfogadott a kisebbségek védelmének területén. Ezek között kiemelt helyen kell említeni a Parlamenti Közgyűlés néhány ajánlását. Közöttük elsősorban az 1201-es (1993. 02. 01.) Ajánlást.<sup>31</sup>

---

27 2016 október elsejével bezárólag a Nyelvi Chartát európai állam írta alá és ebből cikkelyezte be. A Keretegyezményt ezzel szemben 43 európai állam írta alá és ebből 39 becikkelyezt. Forrás: [www.coe.int](http://www.coe.int)

28 Magyarázó megjegyzések a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez. Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No.157).

29 Eide, 2009: 139.

30 Weller, 2004: 73-76.

31 Szalayné Sándor, 2003: 215.

Végezetül érdemes röviden áttekinteni az Európai Unió és a nemzetiségi autonómia viszonyrendszerét. Noha az EU-ról szóló szerződés a közösség alapértékeként határozza meg a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, az EU-nak nincs szabályozási jogszíványa a kisebbségi jogok területén, azaz nem alkothat jogot ezen a területen, azaz a nemzeti kisebbségek jogai, beleértve az autonómiaira való jogot, tagállami hatáskörben van<sup>32</sup>. Más szóval az EU-nak nincsenek közös standardjai a kisebbségi jogok terén, így nincsenek az autonómia vonatkozásában sem. Az EU ennek ellenére „A Koppenhágai politikai kritériumok” alapján már két évtizede ellenőrzi, csatlakozási feltételként számonkéri a csatlakozni kívánó államokban a kisebbségi jogok megfelelő védelmét. A vonatkozó irodalom azonban nem tesz említést arról, hogy az EU bármelyik csatlakozó országtól megkövetelte volna az autonómia bármelyik formájának törvényesítését, sőt az is kétségbevonható, hogy képes lett volna lényegesen befolyásolni az államok kisebbségvédelmi törvénykezését általában.<sup>33</sup>

### *3.2. A nemzetiségi autonómia politikai-etikai indokltsága*

A nemzetiségi autonómia politikai és etikai szempontól is támogatható. Miért van szükség az igazságosság érdekében a különjogokon túl autonómiaira is? Az első ilyen érv, amely az autonómia mellett szól, maga a demokrácia. A demokrácia lényegi eleme, hogy a közösséget érintő döntéseket az érintettek maguk hozzák meg az érvek és ellenérvek szabad, nyílt megvitatása után, ebből az következik, hogy az elsősorban a nemzetiséget érintő kérdésekben a döntéseket a nemzetiség tagjainak, illetve képviselőinek kellene meghoznia. Pontosan ennek az érvnek a mentén széles körben elfogadott tétel, hogy a demokrácia megköveteli, hogy a helyi ügyekben a helyi önkormányzat, tehát

---

32 Vízi, 2013: 62.

33 Uo. 96-98.

az érintettek, a helyi közösség képviselői hozzák meg a döntéseket és ne a központi állam szervei. Vegyünk egy életszerű példát. Ki döntson egy nemzetiségi iskola igazgatójának a kinevezéséről? Az országos oktatási minisztérium, vagy a nemzetiségi önkormányzat? Elvárható-e az országos minisztériumot vezető minisztertől, hogy a kinevezés esetében a nemzetiségi oktatás érdekeit, a nemzetiségi iskola tanulóinak és szüleinek az érdekeit figyelembe véve döntsön? Aligha. Az oktatási miniszter alapvetően a többségi nemzethez tartozó választók bizalmából lett miniszter, azaz vagy érdektelen és tájékozatlan, vagy néha éppen ellenérdekelte abban, hogy a döntése a nemzetiségi érdeket szolgáljon. Hasonló a helyzet a nemzetiség nyelvén folyó oktatás tanterveinek, tanmeneteinek és tankönyveinek az esetében is, főleg ha azok olyan tantárgyakra vonatkoznak, mint az anyanyelv, a történelem vagy a zene. Az igazán demokratikus döntéshozatal ezekben az esetekben azt követeli meg, hogy ezeket a döntéseket az érintettek, vagyis a nemzetiség tagjaira, az őket képviselő autonóm testületekre bizzuk. A demokratikus érven túl, a nemzetiségi autonómia mellett szól egy második érv is, ez a közigazgatáshoz kötődik. A törvények alkalmazása és végrehajtása közigazgatási feladat. A közigazgatás feladata, hogy a törvény által előírt absztrakt viselkedési szabály konkrét társadalmi gyakorlattá váljon. Ez a folyamat megfelelő szakértelmet, adminisztratív kapacitást igényel. Ha a nemzetiségek önazonosságával összefüggő kérdésekben a jogszabályok alkalmazását és végrehajtását a központi közigazgatásra bizzuk, akkor azzal találhatjuk szembe magunkat, hogy az érdektelenségen túl sokszor hiányozni fog a megfelelő szaktudás és kompetencia is. A megfelelő nyelvismeret, a kultúra, az oktatási és művelődési intézmények tevékenységének az ismerete nélkül a jó és kisebbségbarát törvények céljai sérülni fognak, a várt hatások elmaradhatnak. Pontosán ezért kell az ilyen törvények végrehajtását az adott nemzetiség helyzetét ismerő, azzal kapcsolatban szakismeretekkel rendelkező és motivált szervre bízni, nem pedig a sokszor elfogult és ellenérdekelte



állami közigazgatásra.<sup>34</sup> A nemzetiségi autonómia politikai etikai indokoltsága mellett talán a legnagyobb hatással a kortárs kanadai filozófus Will Kymlicka érvelt a Multicultural Citizenship című mezejykeő fontosságú értekezésében.<sup>35</sup>

## 4. Dél-Tirol – Bózen tartomány Olaszországban

Dél Tirol lakossága 518 ezer fő (2015), területe 7400 m<sup>2</sup>, nyelvi etnikai összetétele: német 69%, 26% olasz, 4% ladin, külföldi 9%, a születések száma meghaladja az elhalázások számát, főváros: Bozen/Bolzano, legnagyobb települések Meran/Merano, Brunick/Brunico. <http://www.provincia.bz.it/astat/de/statistisches-jahrbuch.asp>

### 4.1. Bevezető – történelmi előzmények

Tirol, az osztrák császárság történelmi régiója, amely az Alpok talán legcsodálatosabb hegyeinek ad otthont. Déli és északi része között húzódik a Brenner-hágó, ez az évezredek óta stratégiai fontosságú útvonal az Alpokon keresztül összeköti Észak- és Dél-Európát. 1919-ben a Saint-Germain-en-Laye-i békeszerződés a vesztes Ausztriától a háborúban győztes Olaszországnak ítélte oda a több mint 90%-ban németek által lakott Tirol déli részét. A XX. század húszas és harmincas éveiben, a Benito Mussolini vezette olasz kormányzat mostohán bánt Dél-Tirol német lakosságával, a nemzetépítés és nemzetrombolás széles eszköztárát vetette be annak érdekében, hogy olaszosítsa a területet: a személynevek kötelező olaszosítása, olasz nyelvű iskoláztatás és kötelező nyelvhasználat, olasz hivatalnokok tömeges alkalmazása, erőszakos

---

<sup>34</sup> Majtényi, 2003: 11-12.

<sup>35</sup> Kymlicka, 1995.

iparosítás, amelyet olasz munkások tömeges betelepítése követett stb.<sup>36</sup> Mussolini és Hitler 1939-ben gyakorlatilag megállapodott a dél-tiroli németek áttelepítéséről, de ennek teljes végrehajtását a háború megakadályozta. Ezek a nemzetromboló intézkedések ugyan jelentősen megváltoztatták a terület nemzeti összetételét (a lakosság közel egyharmada olasz lett), de a szívós és vallásos hegyi németek az állami intézkedések ellenére sem adták fel szülőföldjüket, önazonosságukat, szervezetten aktív és passzív ellenállást tanúsítottak. A II. világháború után a párizsi békeszerződés megerősítette Olaszország fennhatóságát, de ennek függelékévé vált az 1946-ban megkötött olasz-osztrák egyezmény (De Gasperi-Gruber-egyezmény), amely Ausztriának patrónusi-védhatalmi státust biztosított, és rendelkezett a területen élő német anyanyelvűek kollektív jogairól is.<sup>37</sup> Ez egyfajta megegyezési kényszert írt elő a terület jövőjéről státusa tekintetében. Olaszország 1948-as, máig érvényes alkotmánya értelmében Dél-Tirol és a vele határos, de olasz többségű Trentó együttesen alkotják az öt olasz autonóm régió egyikét, a tizenöt „közönséges” régió mellett. A Trentó-Dél-Tirol autonóm régió azonban olasz többségű körzetként nem biztosított autonómiát a helyi németeknek. ezért hosszú politikai harc kezdődött meg az autonómia érdekében. Egyrészt a szervezett helyi némettség harcolt békés és néha bizony erőszakos eszközökkel a kollektív jogok elismeréséért, másrészt Ausztria tartotta folyamatosan napirenden a rendezetlen státus kérdését az ENSZ-ben és más nemzetközi fórumokon. Negyed évszázad után, végül 1972-ben megszületett a második autonómia Statutum (alkotmánytörvény), amellyel Olaszország az autonóm régió hatásköreit nagyjából a két tartományra Trentóra és Dél-Tirolra ruházta. Ezzel ugyan megnyílt a hosszú távú politikai rendezés lehetősége, ám a tárgyalásos folyamat eredményeként az autonómia mai jogi-politikai kerete csak 1992-ben véglegesen megállapodott, amikor Ausztria és Olaszország értesítette az ENSZ-t, hogy a közöttük lévő vita rendeződött.<sup>38</sup>

---

36 Győri Szabó, 2006: 222.

37 Peterlini, 1994: 9-10.

38 Rautz, 2014: 63.

#### *4.2. Dél-Tirol hatáskörei és hatalmi szervezete és pénzelése*

Az Statútum értelmében a Trentó-Dél-Tirol Autonóm Régió hatásköreinek a nagy részét a két tartomány, Dél-Tirol és Trentó önállóan gyakorolja, saját demokratikusan megválasztott szervein keresztül. Ennek következtében az autonóm régió szervei a tartományok delegációból állnak és csupán kevés valós jogkört gyakorolnak.

Dél-Tirol legmagasabb képviselői szerve, a 35 tagú Tanács (Landtag), amelyet többpárti szabad választásokon választanak meg öt évenként a tartomány választójoggal rendelkező lakói.<sup>39</sup> A választójog alapja a legalább négy éves állandó lakóhely Dél-Tirol területén.<sup>40</sup> A Tanács, amelyben a helyi Dél-tiroli Néppárt folyamatosan megszerzi a mandátumok többségét, törvényeket alkot a Statútummal meghatározott 29 önálló és 7 részleges törvényhozási területen, egyebek mellett ezek közé tartoznak: a közgyűjtemények, a műemlékvédelem, a helységnevek, a közmunka, a turizmus, a vásárok, az erdőgazdaság, a népjóléti ügyek, a közmunkák, az urbanisztikai tervezés, a természetvédelmi területek, a halászat, a vadászat, az oktatás, a felnőttképzés stb. A tartományi törvények nem lehetnek ellentétesek az olasz jogrend alapjaival, a nemzeti érdekekkel és az Alkotmánnyal. A tartományi törvényeket a központi kormányzat nem érvénytelenítheti és alkotmányosságukról kizárólag az olasz alkotmánybíróság dönthet. A helyi olasz kisebbség védelmét garantálják azok a törvényi rendelkezések is, amelyek bizonyos tisztségek betöltését garantálják az olasz nyelvi közösség képviselői számára, így a helyi kormánynak mindig van olasz elnökhelyettese. Ugyancsak fontos szabály, hogy a nyelvi kisebbség képviselői sajátos korlátozott vétőjoggal élhetnek a törvények és a költségvetés elfogadásakor.<sup>41</sup>

A törvények végrehajtásában fontos szerepe van a tartományi kormánynak, amelynek elnökét, alelnökeit és tagjait a saját sorából választja

---

39 Gál, 1999: 14.

40 Reiner, 2002: 98.

41 Uo. 99.

meg a Tanács. A tartományi kormányt feladatainak ellátásában a tartományi közigazgatás segíti.

A tartományi hatásköröket saját költségvetési forrásból finanszírozzák. A tartományban megvalósított adók és illetékek kb. 70-90%-ban helyben kerülnek felhasználásra, kisebb része a régió költségeit fedezi és csupán 10%-a kerül Olaszország központi költségvetésébe.<sup>42</sup>

A dél-tiroli autonómia három féle jog biztosításán keresztül szavatolja a német és olasz (részben a ladin) közösség egyenrangúságát, ezek: a német és olasz nyelv (helyenként a ladin) egyenrangú hivatalos használata, a közszférában megvalósuló részarányos foglalkoztatás és az anyanyelvű oktatáshoz való jog.

#### *4.3. Nyelvi egyenrangúság, részarányos foglalkoztatás, anyanyelvű oktatás*

Dél-Tirol autonómiájának talán legfontosabb alapját a két nagy nyelvi csoport, a német és az olasz nyelv egyenrangúsága képezi. A Statútum értelmében Dél-Tirol területén két egyenrangú hivatalos nyelv van, az olasz és a német, míg a ladin nyelv hivatalos használata a ladinok által többségében lakott településeken biztosított. A német és az olasz egyenrangú hivatalos nyelvek és ez az egyenrangúság megjelenik: a tartomány területén működő összes közigazgatási szervben, a közszolgálatok munkája során, a bíróságok és rendvédelmi szervek munkájában, a tartomány területén állomásozó olasz katonai alakulatok kommunikációjában (a parancsnoklás nyelve azonban olasz), a feliratok, cégtáblák, okriatok, igazolványok, biztosítási kötvények kiállítása során, a volt állami közművállalatok tevékenysége alkalmával stb.<sup>43</sup> A tartományi hivatalos közlönyt olaszul és németül publikálják. A következőes hivatalos kétnyelvűségről minden Dél-Tirolba látogató külföldi is

---

42 Peterlini, 1994: 28.

43 Gál, 1999: 15.

könnyen meggyőződhet, de az is, aki ellátogat a tartományi hatóságok bármelyik hivatalos honlapjára. Német következetességgel érvényesítik a két nyelv egyenrangú működését. A sikeres és példaértékű rendszer alapját a megfelelő és részletes jogi szabályozáson túl a hatóságokban dolgozók nyelvismeretének ellenőrzése biztosítja. Minden hivatalnok és tisztségviselő számára kötelező a német és olasz nyelv ismerete, ezt a kötelező nyelvvizsgák rendszere szavatolja.<sup>44</sup> Az anyanyelvtől függően – amit kötelezően nyilvántartanak minden közszférában foglalkoztatott esetében – a dolgozók kötelezően nyelvvizsgát tesznek a másik hivatalos nyelvből, ami a foglalkoztatás feltétele. A nyelvvizsgák szintje eltér attól függően, hogy a munkahelyi szabályzat melyik munkahely esetén milyen szintű nyelvtudást követel meg.<sup>45</sup> Az így felépített rendszernek köszönhetően fokozatosan megvalósult az a más többnyelvű közegekben elképzelhetetlen állapot, amely minden németnek és minden olasznak lehetővé teszi, hogy a hatóságoknál ügyeiket következetesen anyanyelvükön intézhessék, szóban és írásban egyaránt. Sőt, mi több a ladinok hivatalos nyelvhasználata is biztosított az általuk nagyobb számban lakott településeken.

A dél-tiroli autonómia működésének második, az elsővel sokban összefüggő pillérét a részarányos foglalkoztatás képezi. A Statútum rendelkezéseink értelmében a közszférában foglalkoztatottak esetében biztosítani kell a két (illetve három) nyelvi csoport lakosságarányos foglalkoztatását. Ennek alapját az képezi, hogy a foglalkoztatottak anyanyelvi hovatarozásáról pontos hatósági nyilvántartást vezetnek, amelyet a népszámláláskor frissítenek. Ez teszi lehetővé, hogy az új foglalkoztatás esetében ügyeljenek a megfelelő nemzetiségi arányok folyamatos biztosítására.<sup>46</sup> A részarányos foglalkoztatás rendszere sokban hozzájárul a politikai stabilitáshoz és a nyelvi csoportok közötti türelemhez, hiszen az erőszakos olaszosítás idején a közszférából úgyszólván száműzték a többségi német ajkú polgárokat. Az 1972-es rendezéskor a

---

44 Győri Szabó, 2006: 231.

45 Reiner, 2002: 95.

46 Peterlini, 1994: 23-24.

közigazgatásban foglalkoztatottak között a német anyanyelvűek aránya nem érte el a 10%-ot.<sup>47</sup> Mára gyakorlatilag minden hatóság esetében megvalósult a részarányos foglalkoztatás, az ezredforduló után ezt sikerült elérni még a csendőrség alakulatainál is.<sup>48</sup>

Az autonómia harmadik pillére az anyanyelvű oktatás. Ennek lényege, hogy a tartomány intézményeiben a németek és olaszok is saját anyanyelvükön tanulnak az óvodától az érettségiig. Ugyanakkor a német nyelvű iskolákban az olaszt, az olasz nyelvűekben a németet tanulják a tanulók, heti néhány óra keretében. A német-olasz vegyes házasságban, vagy a kétnyelvű családokban született gyermekek szülei maguk döntenek el, melyik iskolába járatták a gyermeküket. A ladin nyelvi csoporthoz tartozók németül és olaszul tanulnak, de saját anyanyelvűket is tanulják az iskolákban. Egyetemi képzés nem folyik Dél-Tirolban. Ennek gyakorlati okai vannak. Az olasz anyanyelvűek szabályszerűen a közeli olasz egyetemeken, a német ajkúak az ausztriai Tirolban levő innsbrucki egyetemen tanulnak tovább.

#### *4.4. Összefoglaló – tanulságok*

A szakirodalom méltán emlegeti sikertörténetként a dél-tiroli autonómiát. Az autonómia megteremtését követően stabilizálódtak Olaszország és Ausztria kapcsolatai, javultak a helyi politikai és a nemzetek közötti viszonyok, továbbá a gazdaság és az életszínvonal is jelentősen emelkedett. Az autonómiát fényezi az az adat is, hogy bevezetése óta gyakorlatilag nincs asszimiláció, a népszaporulat pozitív és az olaszországi németek összlétszáma és aránya is lassú növekedést mutat. Az egykori Osztrák-Magyar Monarchia területén, Közép-Európában talán nincs még egy olyan többnemzetiségű térség, ahol a nemzetiségi viszonyokat ilyen példásan sikerült volna rendezni. Mindazonáltal a

---

47 Reiner, 2002: 96.

48 Rautz, 2014: 64.

dél-tiroli megoldások és tapasztalatok mechanikus alkalmazása más térségekben inkább önámítás és délibáb, mintsem reális alternatíva. Számos nemzetközi-jogi tényező, a specifikus helyi viszonyok és adottságok teszik megismételhetetlenné a dél-tiroli autonómiát. Néhány fontos tapasztalat és tanulság feljegyzése azonban fontos lehet más térségek nemzetiségi vitáinak megoldása érdekében is. Ezek közül talán a legfontosabb az, hogy a területi elvű autonómai fenntarthatóságát jelentősen növeli, ha a helyi többség és a helyi kisebbség (az országos többség) viszonyát a teljes egyenragúság mércéje alapján rendezik (két-nyelvűség, részarányos foglalkoztatottság) valamint, ha a helyben hagyott források segítségével gazdasági eredményekkel is jár az autonómia biztosítása. Mindehhez pedig elengedhetetlen a megegyezés résztvevőinek őszinte szándéka, kölcsönös bizalma, a kölcsönös engedmények rendszere, hogy az államhatárok újrarajzolása nélkül keressenek megoldást a múlt rossz döntéseinek a gyógyításához.<sup>49</sup>

## 5. Finnország – az Åland szigetek autonómiája

Az Åland szigetek lakossága mintegy 28.502 fő (2014), a szigetek összterülete 1552 km<sup>2</sup>, nyelvi etnikai összetétel: 90% svéd, munkanélküliség: 3.5%, a születések száma meghaladja az elhalászások számát, főváros: Mariehamn (11.346).

<http://www.aland.ax/en/> és [www.asub.ex](http://www.asub.ex)

A dél-tiroli területi autonómia mellett a szakirodalom a legtöbbit, talán éppen a finnországi, svédek lakta Åland szigetek autonómiájával foglalkozik, amely a legrégebbi, jelenleg is meglévő nemzetiségi területi autonómia Európában. Tekintettel arra, hogy a finnországi svéd kisebbség mindössze tíz százaléka él az Åland szigeteken, és élvezzi az autonómia

<sup>49</sup> Alber – Zwilling, 2014: 57.

biztosította védelmet, megkerülhetetlennek tartjuk azt, hogy az autonómia ismertetésén túl, röviden szóljunk Finnország kisebbségpolitikájáról is.

### *5.1. Bevezető – Finnország kisebbségpolitikája*

Az alig több mint ötmillió lakosú Finnország csak 1918 óta független állam, a XXXIII.századtól 1809-ig a Svéd Királyság, 1809-től a függetlenségig nagyhercegségként Oroszország része. Finnországot a magyarokkal nyelvokon finneken kívül, évszázadok óta lakják a svédek, akik a társadalom vezető rétegét képezték egészen a XX. századig, ám társadalmi-gazdasági státusuk a XXI. század elején sem marad el a többségi finnekétől. Finnország őslakói a lappok (számik) is, akik hagyományos életformában élnek Finnország északi, ritkán lakott területein. Amíg az őslakos lappoknak a finn törvények a személyi elvű autonómia egy formáját biztosítják, addig a közel háromszáz ezres svéd ajkú közösségnek az alkotmány és törvények széles körű nyelvi jogokat és egyenrangúságot szavatolnak. Finnország már az első, 1922-es alkotmánya értelmében is kétnyelvű ország, a finn és a svéd egyenrangú hivatalos nyelvek. A központi kormányzat mindkét nyelven működik, a helyi hatóságok esetében pedig a helyi lakosság összetétele a döntő, vannak egynyelvű finn, egynyelvű svéd és kétnyelvű helyi körzetek. Az önkormányzat területe kétnyelvű, ha a helyi kisebbség aránya, amely lehet finn és svéd egyaránt eléri a 8%-ot vagy meghaladja a 3000 főt.<sup>50</sup> A svéd ajkúaknak az állam biztosítja a teljes anyanyelvű oktatást az óvodától az egyetemig. Minőségi oktatása miatt sok finn is a svéd tannyelvű állami egyetemen tanul tovább (Turku). Ugyancsak kiterjedt a svéd nyelvű médiahálózat és a kulturális intézmények hálózata. A finn politikai élet hagyományos szereplője a XX. század legelején megalakult Svéd Néppárt, amely hagyományosan 10-15 képviselői helyet szerez a 199

---

50 Krivokapić, 2004: 149.



tagú finn parlamentben, és íratlan alkotmányos szabályként mindig részese a kormányalakító többségnek.<sup>51</sup> A finn állam nagyvonalúsága alapvetően két dologra vezethető vissza, egyrészt a skandináv politikai kultúrára, másrészt arra a történelmi tényre, hogy a svéd ajkúak évszázadokon keresztül lakták a finn állam területét úgy, hogy a nyelvük a közéletben, a kultúrában és az oktatásban hosszú századokon át domináns helyzetben volt, akkor is, amikor megalakult a független finn állam.<sup>52</sup> A kiterjedt svéd intézményhálózatnak és a nyelvi egyenrangúságnak köszönhetően a svédek asszimilációjáról nem beszélhetünk, noha a svédek fele olyan településen él, ahol helyileg is kisebbséget alkot. A XX. század közepe óta tapasztalható csökkenő népességszámának az oka részben az alacsony népszaporulatban, részben az aránylag jelentős kivándorlásban keresendő, ez utóbbi egyik fő célpontja éppen a szomszédos Svédország.

## *5.2. Az Åland-szigetek autonómiája – történelmi áttekintés*

Amikor Finnország 1918-ban kivált Oroszországból, a teljesen svédek lakta Åland szigetcsoport is Finnország része lett. Svédország azonban területi követeléssel állt elő és indítványozta, hogy a sziget lakossága maga dönthessen a terület hovatartozásáról. A háborús veszéllyel fenyegető konfliktus a Népszövetség elé került, amely végül, a sziget lakosságának akarata ellenére a szigeteket Finnországnak ítélte. A Népszövetség keretében megszületett rendezésnek fontos elemét képezte a Finnország és Svédország közötti megállapodás.<sup>53</sup> A megállapodás értelmében a szigetek demilitarizált övezetet képeznek, önkormányzattal rendelkeznek, a svéd nyelv a hivatalos nyelv és korlátozzák a szigeten való letelepedést és ingatlanszerzést. Finnország meghozta az első autonómiatörvényt és elismerte, hogy az autonómia fenntartása

---

51 Györi Szabó, 2006: 141.

52 Krivokapić, 2004: 141, 178-179.

53 Suksi, 2014: 39.

nemzetközi jogi kötelezettsége is egyúttal. A Népszövetség, amely garantálta a szigetek autonómiáját a második világháború után jogutód nélkül megszűnt, de Finnország továbbra is vállalta a finn-svéd megállapodásból eredő nemzetközi kötelezettségeit. Ma a megállapodás a nemzetközi szokásjog része. Az autonómiatörvényt többször módosították, a szigetek önállósága pedig a második világháború után egyre nagyobb fokú lett. A hatályos, 1999-ben elfogadott finn alkotmány közvetlenül nem szabályozza az ålandi autonómiát, de a 120. cikk kimondja, hogy az Åland-szigetek önkormányzattal rendelkeznek az autonómiatörvénnyel összhangban, amelyet az alkotmánymódosítási eljárás szerint hoz meg a finn törvényhozás és a szigetek törvényhozása minősített többségi szavazással. A jelenleg hatályos autonómiatörvényt 1991-ben fogadta el a finn és az ålandi törvényhozás (1144-es törvény 1991-ből), amely azóta többször lett módosítva. Ez az alkotmánytörvény jellegű jogszabály tételesen felsorolja azokat a területeket, amelyeken az Åland-szigetek parlamentje önállóan törvényeket alkot és 69. cikke értelmében nem lehet módosítani az ålandi törvényhozás egyetértése nélkül.<sup>54</sup> A szigetek az egyetlen hivatalos nyelv a svéd, de az oktatás nyelve is kizárólagosan a svéd, a finn tanulása nem kötelező az iskolákban. Az autonóm hatóságok kizárólag svédül kommunikálnak a finn hatóságokkal, és úgyszólván az élet minden területén kizárólag a svéd a média, a kultúra a kommunikáció egyetlen nyelve.<sup>55</sup>

### *5.3. Az Åland-szigetek hatalmi szervezete és hatáskörei*

Mint már említettük Finnországban két törvényhozó hatóság létezik, a finn parlament és az Åland-szigetek parlamentje (Lagtinget), amely a finnel egyenrangú törvényeket hoz azokon a területeken, amelyeket az autonómiatörvény tételesen felsorol. A Landsting 30 képviselőjét

---

<sup>54</sup> Krivokapić, 2004: 168.

<sup>55</sup> Győri Szabó, 2006: 147-148.

négyévenként, közvetlen választással, részarányos választási rendszerben választják meg Åland választójoggal rendelkező lakói.<sup>56</sup> A Lagtinget önállóan alkot törvényeket a közbiztonság, a közigazgatás, a közigazgatási bírászkodás, az egészségügy, szociális védelem, oktatás, kultúra, a településrendezés, a környezetvédelem, az ipar, a mezőgazdaság, a távközlés a kereskedelem és több más területen. Választójoggal csakis azok a nagykorú szigetlakók rendelkeznek, akik a finn mellett ålandi állampolgársággal is bírnak. A helyi állampolgárság megszerzése szigorú feltételekhez kötött, de nélküle nem lehet ingatlant vásárolni és a közalkalmazotti és tisztviselői munkahelyek betöltése sem lehetséges. Az ålandi állampolgársághoz legalább öt éves jogszerű tartózkodás és munkavállalás szükséges.

A Lagtinget választja meg az autonóm terület héttagú kormányát (landskapsregeringen). A kormányfőt ugyan a választásokon győztes párt jelöli, de a kormányban részt vesz minden parlamenti párt. A kormány irányítja a mintegy száz fős tartományi közigazgatást. Az autonóm hatásköröket a szigeten befolyó adóbevételekből fedezik, de ezeket a finn költségvetés kiegészíti a mindenkori országos költségvetés 0.45%-ával (lakosságárányosan).<sup>57</sup>

A finn hatóságok jelenléte a köztársasági elnököt képviselő tartományi elöljáró jelenlétében és a finn bíróságok működésén keresztül mutatkozik meg. Az elsőt az államfő nevezi ki a tartományi parlament elnökének javaslatára. A finn bíróságok ugyan a szigeteken svédül bírászkodnak, de az egységes igazságügyi rendszer részét képezik.

---

56 Uo. 147.

57 Győri Szabó, 2006: 147.

#### 5.4. Összefoglaló – tanulságok

Az Åland-szigetek területi autonómiája közel egy évszázada bizonyítja, hogy az autonómia akár hosszú távon is lehet stabilizáló tényező, fenntartható kompromisszum az elszakadási törekvések és az állam egységének megőrzése között. Ez a területi autonómia egy nemzetiségileg homogén, de alapvetően kevesebb, mint harmincezer lakosú kis sziget-csoport svéd anyanyelvű és identitású lakói számára azt biztosítja, hogy teljes egészében saját szabályaik szerint éljenek. A svéd nyelv kizárólagosságát elősegítő jogszabályok, valamint az ingatlanszerzést, munkavállalást és letelepedést korlátozó jogi garanciák együttesen teszik lehetővé, hogy Åland nyelvileg, kulturálisan tartósan svéd legyen annak ellenére, hogy formálisan Finnország része. Az ålandi területi autonómia megoldásai és tapasztalatai nehezen hasznosíthatók Közép-Kelet Európa nemzetiségek lakta térségeiben, az azonban fontos és alkalmazható tanulságul szolgálhat, hogy az autonómia, tartós és fenntartható megoldás is lehet, főleg, ha az annak otthont adó állam öszintén és tartósan lemond az adott terület etnikai-kulturális és nyelvi integrációjáról és asszimilációjáról.

### 6. Belgium – a német nyelvi közösség autonómiája

A belgiumi német nyelvi közösség 9 településen élőket foglalja magában. Össznépesség: 76 ezer fő, összterület 854 km<sup>2</sup>, székváros: Eupen, [http://www.dg.be/desktopdefault.aspx/tabid-2788/5431\\_read-34851/](http://www.dg.be/desktopdefault.aspx/tabid-2788/5431_read-34851/)

Az Európai Unió alapító tagországa Belgium nem véletlenül számít az Unió központjának, hiszen ez a terület hagyományosan a francia-német ütközőzónában, a két nagy, versengő ország érdekszférájának kereszteződésében terül el. Ugyanakkor Belgium abból a szempontból

is tanulmányozásra érdemes ország, hogy államszervezete és állambe-  
rendezése páratlanul összetett és tagolt, fennmaradása és működése  
elképzelhetetlen a konzociacionizmus sajátos belga modellje nélkül.  
A vallási-ideológiai, a gazdasági-térségi és nyelvi-etnikai törésvona-  
lak mentén kialakult érdekellentétek békés és hatékony kezelése olyan  
államszervezet és politikai-jogi kultúra kiépítését tette szükségessé,  
amely a külső szemlélő számára túlbonyolult, nehezen értelmezhető és  
feleslegesnek tűnő lehet. Hosszú évtizedes alkotmányreformok követ-  
kezményeként Belgium 1993-as alkotmányával az ország egy olyan szö-  
vetségi állam lett, amelynek az államformája továbbra is monarchia, de  
amely háromszorosan is szövetségi állam. Létezik, a központi állam, a  
maga parlamentjével és kormányzatával, ugyanakkor létezik a három  
gazdasági régió (Vallónia, Flandria és Brüsszel), a három nyelvi közös-  
ség (francia, flamand és német), valamint a négy nyelvi körzet (francia,  
flamand, német és a brüsszeli francia-flamand nyelvű).<sup>58</sup> Mindhárom  
tagolódás területi alapon történik, de a hatáskörök vonatkozásában és  
a képviselői terén átfedések tapasztalhatóak, ezért, ha hatalmi szervek-  
ről beszélünk, akkor már nincs ilyen sok hatóság. A szövetségi szer-  
veken kívül létezik a döntően franciák lakta Vallónia gazdasági körzet  
parlamentje, amit Vallónia választópolgárai választanak meg. Ezek a  
képviselők, kiegészülve a Brüsszel gazdasági régió francia anyanyelvű  
képviselővel, alkotják a francia nyelvi közösség törvényhozását. Fland-  
ria gazdasági régió és a Flamand nyelvi közösség parlamentje egy tes-  
tület, amit Flandria választópolgárai választanak meg, de amikor a  
nyelvi-kulturális kérdésekben törvénykeznek, munkájában részt vesznek  
a brüsszeli gazdasági régió parlamentjének flamand anyanyelvű kép-  
viselői is. Ezen kívül működik még a német nyelvi közösség választott  
parlamentje is és Brüsszel gazdasági régió parlamentje a saját közvet-  
lenül megválasztott képviselőivel. Minden parlamentnek, saját kormánya  
és közigazgatása van. Tanulmányunk számára külön jelentősége van a

---

58 Győri Szabó, 2006: 121.

német nyelvi közösség és a német nyelvi körzet helyzetének ismertetése, ezért az alábbiakban ennek ismertetésére hagyatkozunk.

### *6.1. A belgiumi németek történelme és az autonómia kialakulása*

Belgium 1830-as megalakulásakor, az ország francia nyelvű Vallon részén éltek németek, számuk kb. 30 ezer főt tett ki. Mára ez a közösség nagyobb részét asszimilálódott. Az első világháborút követően Belgium területe Németország kárára gyarapodott, az így szerzett német-lakta területen élnek az úgynevezett újbelga németek, akiknek a száma ma 60-70 ezer főt tesz. Az újbelga németek évtizedeken át az asszimilációs törekvések nyomása alatt éltek, de a XX. század derekán a nyelvi kérdés belgiumi felértékelődése során a németek az új rendezés igazi nyerteivé – haszonélvezőivé váltak. A nyelvi körzetek kialakítása során a kilenc német lakta önkormányzat önálló német nyelvű körzetté vált a vallon-francia és a flamand-holland mellett, amivel a német nyelv hivatalossá vált. A további alkotmányreformok eredményeképpen megteremtődtek a törvényes feltételek ahhoz, hogy a német nyelvű belgák megválasszák saját képviselő testületüket és a nyelvi közösségek hatáskörébe tartozó területeken önállóan törvénykezzenek, egyenrangúan úgy, ahogyan azt a flamand és francia nyelvi közösség teheti. Sőt, mi több, a belgiumi választási törvények lehetővé teszik, hogy a német nyelvi körzet lakói közvetlenül képviselőt választhatnak a Belgiumi Szenátusba.

### *6.2. A belgiumi német autonómia szervei és hatáskörei*

A belgiumi német nyelvi közösségnek saját, 25 tagú választott képviselőháza van, amely törvényerejű dekrétumokat-rendeleteket alkot. Az ötévente sorra kerülő választásokon a kilenc önkormányzat területén lakóhellyel rendelkező polgárok szavazhatnak, amennyiben legalább

hat hónapja ott élnek. A belga alkotmány értelmében ez a kis parlament önállóan szabályozza a közoktatást, a kultúrát, a helyi médiát, az egészségügyet és számos szociális ellátást, a nyelvhasználatot stb. Ennek köszönhetően a helyi németiség németként élheti a mindennapjait, a közoktatás kilencven százalékban – néhány francia nyelvű tagozat kivételével – teljes egészében németül folyik, a helyi írott és elektronikus média német nyelven tájékoztat, a helyi hatóságokban a hivatali munka németül zajlik, német nyelvűek a közfeliratok, a közokiratokat német és francia nyelven állítják ki, a bírósági tárgyalások és a közigazgatási eljárások nyelve német, a polgárok hatósági ügyeiket németül intézik. A helyi parlamentben többnyire a Vallon politikai pártok helyi jelöltjei ülnek, de a helyi németeknek saját etnikai pártjuk is van (Partei der Deutschsprachigen Belgier), amely a helyi parlamenti választásokon rendszerint a szavazatok kb. egyötödét szerzi meg. A német nyelvi közösségnek saját, háromtagú kormánya is van, amelyet a helyi parlament választ és a közigazgatást is irányítja.

A sajátos belga föderalizmus azt is lehetővé teszi, hogy a belgiumi német hatóságoknak nemzetközi jogi szubjektivitása legyen, nemzetközi szerződéseket kössenek és nemzetközi kapcsolatokat építsenek, aminek eredményeképpen a német nyelvi közösség rendszeres külkapcsolatokat ápol a német, az osztrák és a luxemburgi kormánnyal, de egyes tartományokkal is. Összességében megállapítható, hogy a belga alkotmányreform mellékágaként, a flamand-vallon ellentét feloldásának közepette, egy olyan jogi-politikai keretet biztosított a belgiumi németek számára, amely lehetővé tette kultúrájuk, identitásuk megőrzését és egyenrangúságát a legmagasabb standardok szerint.

### *6.3. Összefoglaló – tanulságok*

Miközben a Belgiumot alkotó két nagy nemzet, a flamand és a francia választ kerestek és keresnek a fenntartható államformára, menet közben példás módon szabályozták a kislétszámú, de őshonos német

nyelvi közösség jogait. Sportnyelven szólva, a belgiumi németek így jutottak tovább szerencsés vesztesként, azaz a történelmi vereségek után így lettek győztesek. Az autonómiának köszönhetően a kilenc, német többségi település német nyelven éli mindennapjait, saját választott képviselőiken keresztül szabályozza és irányítja oktatási és kulturális életét. Fontos tanulság, hogy nem kell egy közösségnek feltétlenül milliósnak lennie ahhoz, hogy területi autonómiát működtessen, hogy jogszabályokat alkosson és azokat végrehajtsa. Sőt, mi több az is bebizonyosodott Belgium példáján, hogy nem csupán a centralizált, egyszerű felépítésű államszervezet lehet működőképes, hiszen Belgium minden összetettsége ellenére sikeres és gazdag jogállam, sok-sok centralizált, homogenitásra törekvő kelet-európai állammal szemben.

## 7. Nagy Britannia – Skócia autonómiája

Skócia lakossága 5.3 millió (2011), területe 78772 km<sup>2</sup>, hivatalos nyelvek: angol, gael, scots, lakosság nyelvismeret szerint: angol 94%, scots: 1.5 millió, gael: 59 ezer, főváros: Edinburgh legnagyobb város Glagsow, <http://www.scotlandscensus.gov.uk>

Skócia, Nagy-Britannia gazdag és hosszú államiságra visszatekintő területe, amelyet hagyományosan lanknak az angolokkal nem rokon, eredetileg gael nyelvet beszélő skót nép tagjai. Skócia történelme a XIII. század óta a skót-angol viszályok és szövetségek váltakozó időszakain keresztül rajzolódik ki. Skócia államisága fokozatosan szűnt meg azzal, hogy a skót Stuart-dinasztia került az angol trónra. 1707-ben szerződéssel létrejött az unió Anglia és Skócia között, amivel a skót parlament is beszüntette a munkáját. Ugyanakkor Skócia oktatási rendszere és egyháza tekintetében (Skót Presbiteriánus – kálvinista, protestáns – Egyház) mindvégig autonóm maradt. A Brit Birodalom erősödése és fénykora folyamán a skótok integrációja és nyelvi asszimilációja magas



fokú volt, de a terület és lakóinak különállósága, sajátos identitása mindvégig létezett. A skótok különállósága abban is megnyilvánult, hogy a brit kormányzat Skóciát 1885-óta egy külön hivatalon keresztül irányította: „Skót Hivatal” vagy a „Skót Ügyek Minisztériuma”. Számos kérdésben a Skót Hivatal önállóan döntött (oktatás, egészségügy, mezőgazdaság, infrastruktúra, közbiztonság, lakásügyek) és a hivatal 1939-től Edinburgban székel. <sup>59</sup> A skót nacionalizmus a XX. század elején erősödött meg, nemzeti pártjuk 1934-ben jött létre, de a skót törvényhozás újraválasztása csak a XX. század második felében vált aktuálissá. Ennek a folyamatnak nem is a skót nacionalisták, hanem az országos Munkáspárt volt a fő mozgatója. Egy, az alacsony részvétel miatt sikertelen 1979-es népszavazás után 1997-ben a skótok nagy többséggel döntöttek az autonómia szükségességéről, aminek következtében 1998 novemberében megszületett az a brit törvény, amely visszálította az skót törvényhozást és Skócia autonómiáját. <sup>60</sup>

### *7.1. Skócia autonómiája: hatalmi szervek, hatáskörök, pénzelés*

A skót autonómia legfelsőbb hatalmi szerve az egykamarás törvényhozás, amelyet 129 parlamenti képviselő alkot. A képviselőket kombinált választási rendszerben választják meg négiéves megbizatással, a Skóciában lakóhellyel rendelkező választópolgárok. 73 képviselőt egyéni választókerületben választanak meg, egykörös választási rendszerben, 56-ot pedig pártlistákról (nyolc választási körzetben, 7-7 képviselőt). <sup>61</sup> Ez utóbbinak kompenzációs jellege van, azaz az egyéni választókerületekben alulmaradt pártok leginkább a listás választáson keresztül szereznek mandátumokat. A Holyrood, ahogyan a Skót Parlamentet, népszerűen nevezik, törvényeket alkothat mindazokon a területeken, amelyek nem tartoznak a Westminster, azaz a brit parlament

---

<sup>59</sup> The Scottish Parliament- Past and Present, 2013: 16.

<sup>60</sup> Győri Szabó, 2006: 156.

<sup>61</sup> How the Scottish Parliament works, 2014: 6.

kizárólagos hatáskörébe (külső kapcsolatok, honvédelem, társadalombiztosítás, bevándorlás, monetáris politika stb.). A skót törvényeket a brit uralkodó, a királynő hirdeti ki, miután letelik az a négyhetes időszak, amelyben felvethető annak a kérdése, hogy a törvények esetleg túlléptek a Skóciára átruházott hatáskörökön. A Skót Parlament nemcsak törvényeket alkot, de megválasztja a képviselők sorából az Első Minisztert, azaz a skót kormány elnökét. Az Első Miniszter, a skót parlament jóváhagyásával kinevezi a minisztereket és az államtitkárokat. A skót kormány határozza meg a kormánypolitikát az átruházott területeken és irányítja Skócia közigazgatását.

Az első skóciai választásokat 1999-ben tartották meg, és több választási ciklusban az országos Munkáspárt skóciai tagozatának jelöltjei kapták a legtöbb szavazatot, de az utóbbi két választáson már a függetlenségpárti Skót Nemzeti Párt nyerte meg a választásokat.<sup>62</sup> Ennek eredményeképpen 2014 szeptemberében, a brit kormánnyal egyeztetve népszavazást tartottak Skócia függetlenségéről. A skótok többsége az Egyesült Királyságban maradás mellett voksolt. Mindazonáltal Skócia státusa újra politikai kérdéssé válhat azután, hogy 2016. június 23-én a britek többsége az Európai Unióból való kiválásról döntött (úgy, hogy Skóciában a többség az Unióban való maradásra szavazott). Mint már említettük, a törvényhozási hatáskörök átruházásáról (devolúcióról) szóló brit törvény nem nevesíti azokat a területeket, amelyeken Skócia önállóan hozhat törvényeket, hanem csupán azokat, amelyek a brit törvényhozás kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A többi terület mindegyikén törvényeket alkothat a Skót Parlament, amivel gyakorlatilag, az adott társadalmi területen a brit törvények alkalmazása megszűnik, a brit törvényhozás esetleges új törvényei Skóciában már nem lesznek alkalmazva. Figyelembe véve a valamikor Skót Ügyek Minisztériumának hatásköreit, amelyek a devolúcióval skót hatáskörbe kerültek, valamint a Skót Parlament eddigi 17 éves törvényhozási gyakorlatát, elmondható, hogy Skócia alapvetően a következő területeken rendel-

---

62 Election Analyses, 2016: Table 1.

kezik önállósággal: mezőgazdaság, polgári- és büntetőjog, oktatás, környezetvédelem, egészségügy, lakásügyek, helyi önkormányzatok, város-tervezés, közbiztonság és tűzoltóság, szociális védelem, sport és kultúra, fuvarozás.<sup>63</sup> 2013-ban a skót parlament meghozta a 200-ik törvényét.<sup>64</sup>

Ami Skócia autonómiájának a finanszírozását illeti, az alapvetően a brit költségvetésből átutalt támogatáson alapul. 1999-től Skócia rendelkezett azzal az évi 15 milliárd fonttal, amivel a Skót ügyek Minisztériuma rendelkezett a devolúciós törvény elfogadása előtt<sup>65</sup>. Ezen kívül, a Skót Parlamentnek joga van, a skót gazdaságpolitikával összhangban 3%-al megemelni, vagy csökkenteni a személyi jövedelemadó mértékét. A megemelt adóból származó eszközökkel Skócia önállóan rendelkezik. A brit parlament 2012-es skót törvénye értelmében tovább bővül Skócia önállósága, de ezek a rendelkezések csak 2016 től alkalmazandók.

## *7.2. Összefoglaló – tanulságok*

Skócia területi autonómiája, annak 18 éves működése nehezen értelmezhető a sajátos angol politikai és jogrendszer megfelelő ismerete nélkül. Az Egyesült Királyságban, amely alkotmány nélkül is a modern alkotmányosság bölcsőjének számít, az írott törvények mellett fontos szerepe van az alkotmányos szokásjognak. A skót autonómia alapja egy „közönséges” törvény, amelyet 1998-ban fogadott el a brit parlament. Formális jogi értelemben ezt a törvényt a parlament bármikor visszavonhatja, illetve új törvényekkel magához ragadhatja az 1998-ban átruházott hatásköröket. Ez mégsem így van, mert a szokásjog értelmében Skócia jogosítványait nem lehet visszavonni Skócia beleegyezése nélkül, így szól az a politikai megállapodás, amelynek alkotmányerőt tanúsítanak. Az Egyesült Királyságban ezeket a szabályokat senki sem

---

63 How the Scottish Parliament works, 2014: 3.

64 The Scottish Parliament – Past and Present, 2013: 24.

65 Győri Szabó, 2006: 160.

rúghatja fel, főleg nem egyoldalúan. A brit specifikumok mellett is megállapíthatjuk, hogy az autonómia kialakításában és működésében fontos szerep jutott a hosszas politikai egyeztetéseknek és a népszavazásoknak. Ma még nehezen lehetne megválaszolni azt a kérdést, hogy a skótok tartósan döntöttek-e 2014-ben az autonómia mellett és az önállósulás ellen, az bizonyosra tehető, hogy a brit államberendezkedés, noha erősen hagyományközpontú, kellően demokratikus és elasztikus is ahhoz, hogy demokratikus keretek között keresse a választ az etnikai, gazdasági, nyelvi és kulturális sokszínűség adta kihívásokra.

## **8. Szerbia – a Magyar Nemzeti Tanács, a vajdasági magyarok személyi elvű autonómiája**

A Szerbiában élő magyarok száma: 253 ezer, A Magyar Nemzeti Tanács: első megválasztása 2002, a legutóbbi választások: 2014 október 26., a megválasztott tagok száma: 35, Elnökök: 2002-2010 Józsa László, 2010-2014- Dr.Korhecz Tamás, 2014- Mgr.Hajnal Jenő. Székhely: Szabadka, Ago Mamužić utca 11.

[https://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar\\_Nemzeti\\_Tan%C3%A1cs\\_%28Vajdas%C3%A1g%29](https://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_Nemzeti_Tan%C3%A1cs_%28Vajdas%C3%A1g%29)

A bevezető részben már szóltunk róla, hogy a nemzetiségi autonómia-követelések, a volt keleti blokk többnemzetiségű országaiban rendszerint az etnikai többség teljes elutasítására találtak. Néhány kivételre azonban a volt szocialista országokban is rátalálunk, de ezekben az esetekben is a személyi elvű autonómiák törvényesítése a jellemző. A területi autonómia-követelések Moldávián és részint Ukrajnán kívül mindenhol merev elutasításban részesültek. A kifejezetten többnemzetiségű délszláv állam, leghosszabb ideig „Jugoszláviának” nevezték, kevesebb mint 87 évig létezett (1919-től 2006-ig). Az ország fennmaradása – amelynek területe, államformája és államberendezése is sokszor

változott a XX. század során – leginkább a nemzeti kérdés megoldásának a túsza volt. A többnyire sikertelen próbálkozások után a közös állam 2006-ban végleg a történelemlétkönyvek oldalaira került. Montenegró békés önállósulása után Szerbia közel kilencven esztendő követően, akarata ellenére újból független nemzetállam lett. A nemzetiségi kérdés azonban Szerbiát az önállósulás után is kíséri és kísérti, hiszen a Szerb Köztársaság, még Koszovó<sup>66</sup> nélkül is többnemzetiségű ország, amelyben a lakosság 15%-a valamely nemzeti kisebbséghez tartozik. Az utolsó, 2011-es népszámlálás adatai szerint az ország legnépesebb nemzeti kisebbsége a magyar, 253 ezer fővel, őket követik a romák (147 ezer), a bosnyákok (145 ezer) az albánok (61 ezer), a horvátok (57 ezer), a szlovákok (52 ezer), a montenegróiak (38 ezer) és a vlachok (35 ezer).<sup>67</sup> A magyarok 99%-a a Vajdaság területén él, őshonos nemzetiségként, 2/3-uk egy tömbben, a Bácskában, közel Magyarország határához. A trianoni békediktátummal kisebbségi sorba került magyarok önszerveződése és autonómiakövetelései már az impériumváltástól nyomon követhetőek, de hivatalosan és részletes politikai dokumentumok formájában az autómia-követelések a XX. kilencvenes éveinek elején kerülnek nyilvánosságra. A területi és személyi elvű magyar autonómia-elképzelések változatos formáit fogadták el a vajdasági magyar politikai szervezetek, de a területi autonómia-követeléseket a jugoszláv és szerbiai politikai élet szereplői tartósan elutasítják. A háborúzó és nemzetközileg elszigetelt milosevicsi rendszer bukását követően (2000. október 5.), az új hatalom nyitottnak mutatkozott a személyi elvű autonómia egy korlátozott formájának a törvényesítésére. Az akkor, az országot irányító hatalmi többség részesévé váló Vajdasági Magyar Szövetség, szakértőin keresztül áttörést ért el az autonómia-elképzelések törvényesítésében. 2002-ben, az új jugoszláv kisebbségvédelmi tör-

---

66 Szerbia alkotmánya értelmében Koszovó és Metóhia Szerbia autonóm tartománya, de Vajdaság Autonóm Tartománytól eltérően az alkotmány értelmében ideiglenesen nemzetközi igazgatás alatt van és jövődő státusát alkotmánytörvény fogja szabályozni. Ezzel szemben az ENSZ tagállamainak többsége elismerte Koszovót, mint független államot.

67 Korhecz, 2015-2: 69.

vény 19. szakasza elismerte a nemzeti kisebbségek kollektív jogát arra, hogy a nemzeti tanácsaikon keresztül önkormányozzonak az oktatás, a kultúra, a tömegtájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területén.<sup>68</sup> A magyarok és több más kisebbség már 2002 végén, 2003 elején, elektorok útján közvetetten megválasztja a nemzeti tanácsokat.<sup>69</sup> A nemzeti tanácsokon keresztül megvalósuló önkormányzás joga 2006-ban bekerül az új szerb alkotmányba, de a részletes törvényes szabályozásra 2009-ig kellett még várni, amikor a Szerbiai Népképviselőház, minősített többséggel meghozta a Nemzeti Tanácsokról szóló törvényt<sup>70</sup>. Ennek köszönhetően 2010 júniusában lehetővé vált a Magyar Nemzeti Tanács közvetlen választásokon történő megválasztása, de demokratikus választásokon még 18 nemzeti kisebbség választott nemzeti tanácsot magának. Ezzel gyakorlatilag felállt az a közjogilag szabályozott rendszer, amelyben a nemzeti tanácsok ma is működnek Szerbiában. Noha mindez egy eredeti magyar politikai elképzelés törvényesítése, a vajdasági magyarok korántsem lehetnek maradéktalanul elégedettek a jelenlegi állapotokkal, hiszen a kollektív jogok érvényesítése folyamatos ellenállásba ütközik 2010 óta, sőt a szerbiai alkotmánybíróság egy politikai színezetű döntésében jelentősen megcsönkította a nemzeti tanácsok hatásköreit.<sup>71</sup>

### *8.1. A Magyar Nemzeti Tanács megválasztása, szervei, hatáskörei és pénzelése*

A Magyar Nemzeti Tanács (a továbbiakban MNT) 35 tagját, négyévenként azok a magyar nemzetiségű szerbiai állampolgárok választhatják meg, akik előzőleg feliratkoztak a magyar nemzeti kisebbség külön választói névjegyzékére. A névjegyzék egységes, állandó nyilvántartás,

---

68 Korhec, 2009: 67-68.

69 Beretka, 2014: 263.

70 Korhecz, 2015-2: 71.

71 Korhecz, 2014: 3, 30.

amelynek vezetése a kisebbségi kérdésekkel megbízott szerbiai miniszterium feladata. A névjegyzékre történő feliratkozást, vagy az onnan történő törlést személyesen kérheti a lakóhelye szerinti helyi önkormányzat hivatalában minden magát magyarnak valló szavazópolgár.<sup>72</sup> A törvény értelmében a külön választói névjegyzék frissítése közigazgatási feladat, hivatalból történik (az elhunytak törlése, lakóhelyváltozás stb.). A felnőtt magyar népesség megközelítőleg 2/3-a élt a feliratkozás lehetőségével, aminek köszönhetően a 2010-es választásokkor 138 ezer, 2014-ben 136 ezer választó szerepelt a külön névjegyzéken. A választási részvétel 2010-ben 55%, 2014 alig 40%-os volt. A választások listás, részarányos rendszerben bonyolódnak, választási küszöb nincs, a választások megszervezésével a Köztársasági Választási Bizottság van megbízva. 2002-es megalakulása óta, minden nemzeti tanácsi választást a VMSZ által támogatott listák nyertek. Legutóbb, 2014-ben a VMSZ által indított Magyar Összefogás lista 31 mandátumot szerzett, míg a VMDK 2, a Magyar Liga és a Másként Magyarságunkért lista 1-1 mandátumot.<sup>73</sup> Az MNT gyűlésének van elnöke, végrehajtó bizottsága, hivatala és szakági bizottságai, amelyek előkészítik és végrehajtják az MNT döntéseit.

Az MNT hatásköreinek nagy része konzultatív jellegű, azaz véleményét, álláspontját kötelezően kikéri az a hatóság, amely a magyar kultúra, oktatás, nyelvhasználat és média területén határozatokat és döntéseket hoz. A véleménynyilvánításon túl, az MNT-nek bizonyos esetekben vannak javaslattevési és önálló döntéshozói jogosítványai is. Így az MNT egyes iskolák esetében kizárólagos javaslattevői joggal rendelkezik az igazgatási szervek tagjainak a kinevezésekor, vagy maga határozza meg a települések hivatalos magyar elnevezését. Ennél is jelentősebb az MNT-nek az a joga, hogy a négy területen intézményeket alapítson, sőt átvegyen közintézményeket az addigi állami fenntartóktól.<sup>74</sup> Az MNT 2016-ban közel húsz magyar középiskola, könyvtár,

---

72 Beretka, 2014: 265.

73 <http://www.mnt.org.rs/rolunk/tanacs> (utolsó elérés: 2016. október 20.)

74 Beretka, 2014: 267.

színház, médiaház, könyvkiadó, múzeum és kulturális intézet alapítója illetve társalapítója. A törvény értelmében az MNT pénzelésében kötelezően részt vesz a szerbiai állam, Vajdaság Autonóm Tartomány és a jelentős számban magyarok lakta helyi önkormányzatok. Ezekből a forrásokból az MNT működésére évente megközelítőleg nyolcvan millió dínár, azaz közel 600.000 euró jut.<sup>75</sup> Ebben az összegben nincsenek benne azok a költségvetési támogatások, amelyeket az MNT által társalapított oktatási, tájékoztatási és kulturális intézmények, amelyek működésére az állam az említett összeg sokszorosát fordítja<sup>76</sup> Az MNT költségvetésének nagyobb részét 2011 óta magyarországi támogatások teszik ki, amelyekkel a Magyar Kormány az MNT identitásmegőrző stratégiai programjait támogatja.<sup>77</sup>

## *8.2. Összefoglaló – tanulságok*

Az MNT, a személyi elvű autonómia építésén keresztül, a kárpát-medencei magyarság tekintetében úttörő tevékenységet folytat. A lassan másfél évtizedes tapasztalatok birtokában fontos tanulságok fogalmazhatók meg. Egyrészt vitathatatlan, hogy az autonómiának ezzel a formájával erősödött a vajdasági magyarok érdekérvényesítési képessége, jogvédelme és saját identitásmegőrző intézményrendszere, sőt a közösségi célokra fordítható különböző pénzügyi támogatások nagysága és koncentrációja is növekedett. Demokratikusan legitimált, reprezentatív csúcshintézménye lett a negyedmillió délvidéki magyarnak. Mindazonáltal, az elmúlt időszakban az is beigazolódott, hogy a szerbiai vezető politikai körök egyre nagyobb ellenállást fejtenek ki az autonómia iránt, aminek ékes példája a jogosítványok folyamatos visszanyesése és a meglévő jogosítványok közigazgatási ellehetetlenítése 2012 óta.

---

75 Várkonyi – Kókai, 2014: 169-170.

76 Csak az MNT által alapított Magyar Szó Lapkiadó Kft., évente nagyobb támogatást kap a költségvetésből, mint maga az MNT.

77 Várkonyi – Kókai, 2014: 171-174.



A külső nyomást közösségen belüli feszültségek is erősítik, hiszen egyre többször merül fel, hogy a legnagyobb szerbiai magyar párt, a VMSZ az MNT-n keresztül teljesen kisajátítja a magyar nyelvű médiát és az autonómia jogosítványainak a segítségével diszkriminálja a kritikusan gondolkodó magyarokat, a vele szembehelyezkedő magyar szervezeteket.<sup>78</sup> A vajdasági magyarok esete is bizonyítja, hogy az autonómia nem varázsszessző, legfeljebb egy potenciálisan hatékony eszköz, lehetőség arra, hogy a kisebbségi sorba került közösség enyhítse az abból eredő hátrányokat.

## 9. Irodalomjegyzék

1. Alber Elisabet – Zwilling Caroling (2014): Continuity and Change in South Tyrol's Ethnic Governance. In: Salat Levente – Constantin Sergiu – Osipov Alexander – Székely István Gergő (szerk.) *Autonomy Arrangements Arround the World*, Cluj-Napoca, Institutului pentru Studierea Problemelor Minoritatilor Nationale.
2. Beretka Katinka (2014): Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia. In: Salat Levente – Constantin Sergiu – Osipov Alexander – Székely István Gergő (szerk.) *Autonomy Arrangements Arround the World*, Cluj-Napoca, Institutului pentru Studierea Problemelor Minoritatilor Nationale.
3. Bognár Zoltán (2007): Autonómia nem kisiskolás fokon. *Regió*, Vol. 18, no.1, 1-
4. Brunner Georg – Küpper Herbert (2005): Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia modelljeinek tipológiája. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.) *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, Rejtjel.

---

<sup>78</sup> Korhecz, 2015-1: 133-134.

5. Eide Asbjørn (2009): The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: Kristin Henrard – Robert Dunbar (szerk.) Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspective. Cambridge University Press.
6. Gál Gyula (1999): Az autonómia felépítése – A dél-tiroli eset. Európai Utas. Vol. 10, no. 4, 12-17.
7. Győri Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Budapest, Osiris.
8. Kántor Zoltán (2013): Nemzetpolitikai ismeretek, Budapest, Nemzeti Közszo l g alati és Tankönyv Kiadó Zrt.
9. Korhecz Tamás (1999): A kisebbségi autonómiáról címszavakban. Európai Utas. Vol. 10, no.4, 24-28.
10. Korhecz, Tamas (2009): Saveti nacionalnih manjina kao instrumenti ostvarivanja kolektivnih prava manjina. In: Jovanović Miodrag (szerk.): Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije. Beograd, Službeni glasnik.
11. Korhecz Tamás (2014): Nemzetiségi autonómia az Alkotmánybíróság szorításában – A szerbiai Alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat szabályozó törvénnyel kapcsolatos döntésének kritikus elemzése. Jog – Állam – Politika. Vol. 6, no 3, 3-32.
12. Korhecz Tamás (2015-1): Nemzetiségi autonómiatörekvések az igazság, az igazságosság és a szabadság lencséjén keresztül. In: Rochlitz Bernadett (szerk.) Igazság Igazságosság és Szabadság, Budapest, Keresztény Értelmiségiek Szövetsége.
13. Korhecz Tamás (2015-2): National Minority Councils in Serbia. In: Malloy H. Tove – Osipov Alexander – Vízi Balázs (szerk.) Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks, Oxford University Press.
14. Kovács Péter (1996): Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris, Budapest.

15. Kovács Péter (2000): *International Law and Minority Protection – Rights of Minorities or Law of Minorities?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
16. Krivokapić Boris (2004): *Službena upotreba jezika (Hivatalos nyelvhasználat szerz. megj.)*, Centar za antiratnu akciju, Beograd.
17. Kymlicka Will (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford University Publisher Clarendon Press, London.
18. Majtényi Balázs (2003): *Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága?* In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.) *Regisztrálható-e az identitás?* Gondolat, Budapest.
19. Peterlini Oskar (1994): *Autonomy Statute of the Region Trentino – South Tyrol – short Overview of Historical, Political, Historical and Legal Aspects*. Regional Council of Trentino South Tyrol, Bozen.
20. Rautz Günter (2014): *South Tyrolean Autonomy as a Model for Coexistence between Ethnic Groups*. In Kántor Zoltán (szerk.) *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 59-68.
21. Reiner Karl (2002): *The Autonomous Province of Bozen/Bolzano South Tyrol*. In Gál Kinga (szerk.) *Minority Governance in Europe*, Open Society Institute, Budapest, 89-103.
22. Smith J. David (2014): *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*. In Kántor Zoltán (szerk.) *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 15-23.
23. Suksi Markku (2014): *The Aland Island in Comparison with other Sub-state Entities*. In Kántor Zoltán (szerk.) *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 37-58.
24. Szalayné Sándor Erzsébet (2003): *A kisebbségvédelem nemzetközi-jogi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
25. Várkonyi Zsolt – Kócai Péter (szerk.) (2014): *A Magyar Nemzeti Tanács Négy Éve – 2010 június 30 – 2014 június*, Magyar Nemzeti Tanács, Szabadka. 1-204.

26. Vízi Balázs (2013): Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. L'Harmattan, Budapest
27. Vízi Balázs (2015): Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA? In Malloy H. Tove – Osipov Alexander – Vízi Balázs (szerk.) *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford University Press.
28. Weller Marc (2004): Critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003). In: *Filling the Frame – Five years of monitoring the Framework Convention for the the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing, Strassbourg

## 10. Jogszabályok – egyéb dokumentumok

1. Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM), Status of Monitoring table – 1st, 2nd, 3rd and 4th Cycles, Updated – 20 September 2016, <http://www.coe.int/en/web/minorities> (Utolsó elérés: 2016. október 30.)
2. Statistisches Jahrbuch 2015, Bevölkerung, Kapitel 3, 1-134.
3. <http://www.provincia.bz.it/astat/de/statistisches-jahrbuch.asp> (Utolsó elérés: 2016. október 30.)
4. How the Scottish Parliament works, The Schottish Parliamentary Corporate Body, 2014: 3
5. Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, <http://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>. (Utolsó elérés: 2016. október 30.)
6. Election Analyses, <http://www.parliament.scot/msps/98259.aspx>, (Utolsó elérés: 2016. október 30.)

7. Ethnicity, Identity, Language and Religion
8. [http://www.scotlandscensus.gov.uk/ethnicity-identity-language-and-religion\\_](http://www.scotlandscensus.gov.uk/ethnicity-identity-language-and-religion_)(Utolsó elérés: 2016. október 30.)
9. The Scottish Parliament- Past and Present, Scottish Parliament Corporate Body, Edingourgh, 2013.