

## AUTONÓMIA

---

Mind az egyetemes nemzetközi jog, mind pedig a különböző regionális rezsimek hallgatnak a területi autonómiáról, és nem kétséges az sem, hogy tudatosan. Ennek okai egyrészt a jelenlegi nemzetközi rendszer sajátosságaiban, másrészt a kisebbségi jogoknak az emberi jogok keretein belül való értelmezésében keresendők. A nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog. Túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni erre vonatkozóan.



**BERETKA KATINKA** (1985) jogász. A szabadkai Gazdasági és Igazságszolgáltatási Jogi Kar docense, illetve az újvidéki Dr. Lazar Vrkatic Jogi és Üzleti Tanulmányok Karán alkotmányjog, közigazgatás és közigazgatási eljárásjog tantárgyakat tanít. Kutatási területe a területi autonómia, a nemzeti kisebbségek jogai, nyelvi jogok és a hivatalos nyelvhasználat. Doktori disszertációját 2015-ben védte meg a győri Széchenyi István Egyetemen Vajdaság Autonóm Tartomány alkotmányos jogállásának és jogalkotói hatásköreinek témájában. 2010 és 2014 között a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács hivatalos nyelvhasználattal megbízott tanácsosa, azt követően pedig a tanács Nyelvhasználati Bizottságának a tagja.

**DABIS ATTILA** (1987, Budapest) a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének doktorandusza. Kutatási témája a kisebbségi jogok, a regionalizmus és kiemelten a különböző autonóm régiók működése. 2012 óta a Székely Nemzeti Tanács külügyi megbízottja. 2016-tól a Kisebbségi Jogvédő Intézet nemzetközi koordinátora. Tudományos és közéleti tanulmányait, cikkeit magyar, angol és német nyelven publikálja.

**FERENC VIKTÓRIA** (1984, Ungvár) a Nemzetpolitikai Kutatóintézet munkatársa. Felsőfokú végzettséget a beregszászi II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola angol nyelv és történelem szakán szerzett 2006-ban, majd a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskolájában védte meg doktori fokozatát 2014-ben. Kutatási területe az ukrajnai és kárpátaljai magyar politika, a külföldi magyarok nyelvhasználatával, oktatásával (ezen belül a kisebbségi nyelvek oktatásban betöltött szerepével) kapcsolatos kérdések. Tagja a *Kisebbségi Szemle* és a *Hungarian Journal of Minority Studies* című folyóiratok szerkesztőségének.

**GÁLL ERWIN** (1977) régész. A Bukaresti Egyetem Történeti karának elvégzése után (1996–2000) az ELTE BTK Történettudományi Doktori Iskola Régészeti Programban szerzett PhD-fokozatot 2009-ben. 2007 óta a Román Akadémia bukaresti Vasile Pârvan Régészeti Intézet segédmunkatársa, 2009-től pedig munkatársa. Posztdoktori ösztöndíjas (2010–2012). Kutatási eredményeit az avar, a honfoglalás és a kora Árpád-korról különféle szakkönyvekben, folyóiratokban ismertette angolul, magyarul, németül, oroszul és románul.

**KÁNTOR ZOLTÁN** (1968) a Temesvári Tudományegyetemen 1995-ben szociológiai, a Közép-Európai Egyetemen 1996-ban politikatudományi diplomát szerzett. 2000-ben az ELTE Ethnic and Minority Studies program diplomáját szerezte meg. Az 1998/99-es tanévben az edinburgh-i egyetemen volt ösztöndíjas. Doktori disszertációját (ELTE; politikatudomány) a magyar állam és a külföldi magyarok viszonyából írta. Kutatási területe a nacionalizmus, a nemzeti kisebbségek, a külföldi magyarság, nemzetpolitika, állampolgárság. Korábban a *Regio*, az angol nyelven megjelenő *Regio*, valamint a *Kisebbségkutatás* és a *Minority Studies* folyóiratok szerkesztője volt. A *Magyar Kisebbség* folyóirat szerkesztőbizottsági tagja; a *Kisebbségi Szemle* szerkesztője. Jelenleg a Nemzetpolitikai Kutatóintézet igazgatója és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem BTK Nemzetközi és Politikatudományi Intézet oktatója. Főbb könyvei: *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*; *Nemzetpolitikai alapismeretek* (szerk.); *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (szerk.).

SZÁZADVÉG  
82.

## **Szerkesztőségek:**

**DEMETER TAMÁS** • PÓCZA KÁLMÁN • VESZELSZKI ÁGNES • ZUH DEODÁTH  
A SZÁM VENDÉGSZERKESZTŐJE: **KÁNTOR ZOLTÁN**

**G. Fodor Gábor** • Demeter Tamás • Mándi Tibor • Szűcs Zoltán Gábor

**Balázs Zoltán** • Bódy Zsombor • Cieger András • Csité András • G. Fodor Gábor • Kapitány Balázs • Szalai Ákos

**Spéder Zsolt** • Kerékgyártó Béla • Körösenyi András • Kövér György • Ságghi Gábor • Stumpf István • Tóth István György

**Pethő Sándor** • Bárány Anzelm • Huoranszki Ferenc • Kovács M. Mária • Körösenyi András • Liptay Gabriella  
Ruzsa Ágnes • Szilágyi Márton

**Gyurgyák János** • Fellegi Tamás • Gyekiczki András • Kövér László • Kövér Szilárd • Máté János • Orbán Viktor  
Stumpf István • Varga Tamás • Weber Attila

## **Szerkesztőbizottság:**

**LÁNCZI ANDRÁS** • ACZÉL PETRA • LEE CONGDON • CSEJTEI DEZSŐ • EGEDY GERGELY • FEHÉR M. ISTVÁN  
FODOR PÁL • G. FODOR GÁBOR • HORKAY HÖRCHER FERENC • KARÁCSONY ANDRÁS • KÖRÖSENYI ANDRÁS  
KÖVECSÉS ZOLTÁN • KULCSÁR SZABÓ ERNŐ • MEZEI BALÁZS • SPÉDER ZSOLT • STUMPF ISTVÁN • SZILÁGYI MÁRTON

Olvasószerkesztő: Veszelszki Ágnes  
Szerkesztőségi titkár: Tóth Krisztián

© Századvég Kiadó

A szerkesztőség címe:  
Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 1037 Budapest, Hidegkúti Nándor utca 8-10.  
Telefon: (1)-479-5298 • fax: (1)-479-5290 • E-mail: kiado@szazadveg.hu

ISSN 0237-5206

Tipográfia és lapterv: Fodor Gábor  
Nyomdai munkálatok: Prime Rate Kft.

Honlapunk: [www.szazadveg.hu](http://www.szazadveg.hu) | Keressen minket a Facebookon is!

# AUTONÓMIA

<b>KÁNTOR ZOLTÁN</b> Autonómia: cél vagy eszköz?	5
---	---

## TANULMÁNYOK

<b>MICHAEL TKACIK</b> Az autonómia formáinak jellegzetességei	11
--	----

<b>TÓTH NORBERT</b> A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében	51
--	----

<b>BERETKA KATINKA</b> Autonómia a Vajdaságban	71
---	----

<b>RÁKÓCZI KRISZTIÁN</b> Autonómia helyett önkormányzatiság	87
--	----

<b>FERENC VIKTÓRIA – TÓTH NORBERT</b> Autonómiatörekvések Kárpátalján	99
--	----

<b>DABIS ATTILA</b> Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról	113
--	-----

## RECENZIO

<b>TORÓ TIBOR</b> Egy politikai közösség létrejöttének anatómiája. Bárdi Nándor: Otthon és haza. Tanulmányok a romániai magyar kisebbség történetéről	123
--	-----

<b>GÁLL ERWIN</b> Egy periférikus régió perifériája. Székelyföld története I.	141
---	-----

# SZÁZADVÉG

ÚJ FOLYAM

82.

2016/4.  
SZÁM



1961. A Transilvania Szálló Marosvásárhelyen, az 1968-ig létező romániai Maros-Magyar Autonóm Tartomány székhelyén. © Pálfi Balázs/Fortepan

*Kántor Zoltán*

## Autonómia: cél vagy eszköz?

A szomszédos államokban élő magyarok autonómiatörekvései a helyi kisebbségi pártok megalakulása óta a közbeszéd részei. Számos koncepció, tervezet és vitairat született, amelyekben az illető szervezetek, illetve szakemberek az adott magyar kisebbség számára leginkább megfelelő autonómiakoncepciókat dolgozták ki. Bár a kisebbségi jogok katalógusát nehéz lenne összeállítani, bizonyos, hogy e jogok képzeletbeli hierarchiájának csúcsán a kisebbségi autonómia helyezkedik el, s azt tartják a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközének. Az ezzel kapcsolatos kérdéseket fejti ki bővebben Tóth Norbert a jelen tanulmányában, az autonómia nemzetközi jogi kereteit és lehetőségeit vizsgálva.

Az autonómia fogalma sok oldalról megközelíthető, mégis elsődleges jelentése egyértelműen valamilyen értelemben vett önkormányzatiságot, önállóságot jelent.<sup>1</sup> Amikor az autonómia gondolata a nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogai-val kapcsolatban merül fel, közvetlen politikai tartalmat is nyer. Különösen a területi autonómia esetében ezek a kérdések kifejezetten államszervezési problémaként fogalmazódnak meg, hiszen közvetlenül érintik a nemzet és az állam viszonyát, s egyértelműen a demokratikus államhatalmi intézmények etnikai vagy etnoregionális alapon történő megosztását vetik fel. Általánosságban a nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogait érintő autonómiák két fő fajtájáról lehet beszélni: a területi és a személyi (kulturális) autonómiáról. A jelen számban szereplő Michael Tkacic-tanulmány ezt a klasszikus tipológiát még kiegészíti a funkcionális vagy adminisztratív autonómia fogalmával.

---

<sup>1</sup> Az autonómiára vonatkozó tanulmányok közül lásd: Brunner-Küpper 2005.



Az autonómia a kisebbség belső önrendelkezését jelenti, a legmagasabb jogi státust, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet. Így a nemzeti kisebbségek politikájának lényegi eleme olyan – közigazgatási vagy egyéb területi – egységek megteremtése, amelyek keretében a kisebbséghez tartozóknak valódi esélyük van dönteni az őket érintő kérdésekről. Az autonómia intézménye olyan, államon belüli berendezkedés, amelynek a hatalom szinte minden eleme átadható. A hatalom delegálása két, egymástól eltérő úton valósulhat meg: területi autonómiaként, ha a nemzeti kisebbség egy területen többséget alkot, s személyi autonómiaként, ha a kisebbség szétszórtan él az adott területen. A személyi elv lényege, hogy az nem egy terület földrajzi határaihoz, hanem a kisebbséghez tartozó személyek szabad választásához kötődik. Ennek ellenére maga a személyi autonómia sem lehet és nem is teljesen független az állam területi berendezkedésétől. Mindenesetre a személyi autonómiának egy előnye bizonyosan van, hogy egyéni választástól függ, s így nem teremt újabb kisebbségeket, míg a területi autonómia azokra is vonatkozik, akik annak hatálya alól esetleg szívesen kivonnák magukat. Hátránya a területi autonómiához képest, hogy nem sok példát találunk arra, hogy a személyi autonómia nagyobb lélekszámú kisebbségek esetén is megvalósulhat.

A kisebbségi jogegyenlőség legteljesebb eszközrendszerét biztosító autonóm státusok elvben optimális rendezési kereteket kínálhatnak a szomszéd országokban élő magyar nemzeti közösségek belpolitikai helyzetének, anyaországi kötődéseinek a rendezésére. A horvátországi, szlovéniai és a szerbiai-vajdasági autonómiagyakorlatban rejlő lehetőségeket, tanulságokat ebből a szempontból érdemes elemezni. Az erdélyi, kárpátaljai autonómiavítákat, a Szlovákiában tartósan zárójelbe tett kisebbségi önkormányzati törekvéseket pedig a regionalizáció, a nemzetállamok demokratikus átalakítása és az Unión belül kialakuló közép-európai regionális együttműködési keretek szempontjából szükséges megvizsgálni. Rákóczi Krisztián, Beretka Katinka és a Ferenc Viktória – Tóth Norbert szerzőpáros a szlovákiai, szerbiai és kárpátaljai magyarság elképzeléseit, megvalósítási módjait mutatja be. Dabis Attila az Åland-szigetek példáján mutatja be, hogy a modellnek tekintett, működő autonómia is folyamatos javításra szorul.

Számos tanulmány és kötet jelent meg az autonómia kérdésköréről,<sup>2</sup> amelyek egyrészt az autonómia tudományos vetületét, másrészt a létező autonómiák működését vizsgálják. Talán kisebb hangsúly kerül ezekben az autonómia elérésének útjára és az autonómia szerepére a közösségépítésben és a nemzetpolitikában.

A nemzeti közösségek politikai célja egyrészt az államon belüli kisebb, önkormányzó egységek, az autonómia, másrészt az önálló intézményrendszer megteremtése. A magyar nemzetpolitika kulcsfogalmát a szülőföldjünkön boldoguló,

<sup>2</sup> A teljesség igénye nélkül: Malloy–Palermo szerk. 2015; Malloy–Osipov–Vizi szerk. 2015; Kántor szerk. 2014; Bognár szerk. é. n.





gyarapodó közösségek jelentik. Hangsúlyosan a nemzetépítésre, közösségépítésre, társadalomépítésre, identitás erősítésre épít. Ez intézményesítéssel valósítható meg; az intézményesítés a magyar reprodukció feltétele. Az autonómia két szempontból is kulcsfogalom a külhoni magyarság gyarapodása és szülőföldjén maradása szempontjából. Egyrészt megvalósítandó cél, amely elérése után a külhoni magyar közösségek saját maguk dönthetnek az őket érintő kérdésekben, így biztosítva a közösség megmaradását. Másrészt pedig jövőkép, amely alapján a közösséget mobilizálni lehet az autonómia eléréséhez.

Öntudatos, magabiztos, szervezett közösség érhet el sikereket a kedvező jogi és politikai keretek kialakításában, az autonómiáért folytatott küzdelemben (az autonómia megléte is eredményezhet öntudatos egyéneket és közösséget, ám reális és pragmatikus gondolkodásból kiindulva hosszabb küzdelemre kell berendezkednie a külhoni magyar közösségeknek és a magyar államnak). Nem várható meg, ameddig az autonómia teremti meg az öntudatos magyarokat, hanem az öntudatos magyarok vívják majd ki az autonómiát. Ennek alapján a nemzetpolitika társadalompolitikai vetülete a közösségépítés mint kiemelt prioritás.

A kisebbségi jogegyenlőség legteljesebb eszközrendszerét biztosító autonóm státusok elvben optimális rendezési kereteket kínálhatnak a szomszéd országokban élő magyar nemzeti közösségek belpolitikai helyzetének és anyaországi kötődésének rendezésére. Magyarország támogatja a külhoni magyar közösségek – területi és/vagy személyi elvű – autonómiáját. Elsősorban a külhoni magyar pártoknak, a külhoni magyar társadalomnak kell megegyeznie egy autonómiakonceptióban és az ahhoz vezető útban. Magyarország feladata támogatni ezen koncepciók megvalósításában az adott közösséget, de helyettük nem cselekedhet. A Kárpát-medencei magyarság lehetőségeit, az autonómia elérését, saját önszerveződési törekvései mellett befolyásolja az adott állam kisebbségpolitikája, a nemzetközi kisebbségvédelmi környezet, valamint a magyar állam nemzetpolitikája.

A külhoni magyarság megmaradásának és gyarapodásának stratégiája a külhoni magyar pártok programjaiban, választási programjaiban és autonómiatervezeteiben kerül megfogalmazásra. Az autonómiatervezetek, autonómiastatútumok legfontosabb célja a magyar közösségnek adott gyarapodási vízió, valamint a magyar közösség mobilizálása.

Mindezidáig, a rendszerváltás óta egyetlen szomszédos államban sem jött létre olyan autonómia, amely megfelelő lenne a kisebbségek számára. Ugyanakkor, nem mutatkozik szándék a szomszédos államok részéről, hogy biztosítsák a közeljövőben az autonómiát a külhoni magyarságnak.

A jelen számban szereplő tanulmányok tudományos alapot szolgáltatnak a külhoni magyar közösségek autonómiatörekvéseinek továbbgondolására, és aktuális körképet mutatnak a külhoni magyar társadalmak helyzetéről.



## Irodalom

- Bognár Zoltán (szerk.) é. n.: Az Erdélyi autonómia-koncepciókról. <http://adatbank.transindex.ro/belso.php?alk=48&k=5> [2016. 12. 30.]
- 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. 377–403.
- Kántor Zoltán (szerk.) 2014: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan.
- Malloy, Tove H. - Osipov, Alexander - Vizi, Balázs (szerk.) 2015: *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford University Press.
- Malloy, Tove H. - Palermo, Francesco (szerk.) 2015: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*. Oxford University Press.

# MAGYAR SZEMLE

*K é t h a v o n t a   a z   e g é s z   l á t ó h a t á r*

---

GRÓH GÁSPÁR: Hazudtak, lendületlenül... • ZÉTÉNYI ZSOLT: 1956 és a megtorlás fekete könyve • CZAKÓ GÁBOR: A rendszerváltozás hordaléka • MARTONYI JÁNOS: Identitás és geopolitika III. • SZABÓ ÉVA ESZTER: Az USA bevándorláspolitikájáról • CSAPODY MIKLÓS: Jakabffy Elemér és Mikó Imre • DEME TAMÁS: Karácsony Sándor és a mai pszichológia • BOD PÉTER ÁKOS: A választók párhuzamos világi • JUHÁSZ ELŐD: KOCSIS ZOLTÁN kiadatlan interjúból • ENTZ GÉZA: Krónika – Feljegyzések a forradalomról II.





2009. A Dél-Tirol Szabadságáért (Südtiroler Freiheit) mozgalom vitatott óriásplakátja a Brenner-hágón, az osztrák-olasz határkö mellett. © Luca Lorenzi

Michael Tkacik

# Az autonómia formáinak jellegzetességei<sup>1</sup>

## Bevezetés

A jelen tanulmány az autonómia különböző formáinak (személyes, kulturális, funkcionális, adminisztratív és törvényhozási autonómia) jellegzetességeit vizsgálja.<sup>2</sup> A cikk mellett érvel, hogy az autonómia jelenlegi tárgyalásai túl mereven alkalmaznak bizonyos kritériumokat, ami erőltetett definíciókhoz vagy az autonómia bizonyos formáinak elhanyagolásához vezethet.

A tanulmány a jelenlegi autonómia-definíciók és autonómiaformák közötti különbségek tárgyalásával kezdődik, majd meghatározza a formák egy módosított halmazát. Ezt követően részletesen vizsgálja az új tipológiát, amellel érvelve, hogy az autonómia formái három tengely mentén különíthetők el: azon ügyek köre vagy összesített száma, amelyeket az autonóm szerv felügyel; a szerv számára garantált (vagy bizonyos esetekben magához ragadott) felügyelet mértéke; valamint az autonómia viszonya bizonyos területi vagy földrajzi fogalmakhoz. Egy olyan autonómia, amely számos ügyre terjed ki (hatáskör), amelyben az autonóm régió által gyakorolt felügyelet magas szintű (mérték), valamint amely jól elkü-

---

<sup>1</sup> A szerzőnek az *International Journal on Minority and Group Rights* folyóiratban 2008-ban megjelent cikkének a magyar fordítása (Tkacik 2008). A Brill Academic Publishers, Leiden szíves engedélyével.

<sup>2</sup> A cikkben szándékosan kerüljük a „politikai autonómia” egyébként széles körben használt fogalmát. A jelen írás megszületését megelőző konferenciákon elhangzott hozzászólások felhívták a figyelmet a fogalom bizonytalan és inkonzisztens használatára. A „területi autonómia” hasonló problémákkal szembesül, valamint kizár több, egyébként rendkívül jól kidolgozott autonómiaformát. A definíciós megkülönböztetésnek tartalmaznia kell területi tényezőket is, ugyanakkor a hatáskör és a mérték aspektusai sem hanyagolhatók el. A földrajzi/területi jellemzők tehát fontosak, de nem meghatározóak.



löníthető területre vonatkozik, átfogóbb egy olyanál, amelyről mindezek nem mondhatók el. A tanulmány nem kívánja azt a látszatot kelteni, hogy a korábbi autonómia-felfogások, amelyek az átruházott, vagyis törvényhozási hatalomra és/vagy a beágyazottság mértékére összpontosítottak, irrelevánsak lennének: ezek a jelenleg létező megkülönböztetések az itt javasolt módosított felfogás részét képezik. Vannak azonban olyan további, részben előzetesen adott tényezők, amelyek segíthetnek a vizsgált autonómia formájának tisztázásában.<sup>3</sup>

## Az autonómia jelenlegi felfogása

Az autonómia formáival kapcsolatos jelenlegi értelmezéseink sokat köszönhetnek olyan jeles kutatók úttörő munkáinak, mint Hurst Hannum (1990), Ruth Lapidoth (1997), Markku Suksi (szerk. 1998) és Yash Ghai (szerk. 2000). Hannum nevéhez fűződik az egyik első, jogi alapon közelítő autonómiaelemzés. Az említett szerzők az autonómia legalább négy, de akár több típusa között is különbséget tettek. Ezek között megtalálható, *inter alia*, a személyes, a kulturális, az adminisztratív és a területi autonómia. Lapidoth egyesíti a személyes és a kulturális autonómia fogalmát, és úgy határozza meg ezt a közös autonómiafelfogást, mint amely „egy nyelvi vagy kulturális közösség minden tagjára vonatkozik, akik azonban nem lakosai egyetlen adott földrajzi területnek (például a romák Finnországban)” (Loughlin–Daftary 1999: 26). Mások azonban különállónként kezelik ezt a két autonómiát. Ennek alapján a személyi autonómia bizonyos alapvető jogok garantálását jelenti az egyén számára, nem szükségképpen azért, mert az az egyén egy elkülönített csoport tagja. Az ilyen jogok tartalmazhatják a polgári szabadságjogok amerikai politikai fogalmait is. Suksi például megjegyzi, hogy a személyi autonómia „először és legfőképp a gyülekezés szabadságának mint alapvető polgári jognak a használatát jelenti egy kisebbségi csoporthoz tartozó személyek horizontális dimenziójában, annak érdekében, hogy folytathassák a kisebbség által fontosnak tartott kulturális vagy egyéb tevékenységeket” (Suksi 2008: 196–197; Eide 1998). Habár a jog a kisebbségek számára előnyös, valójában minden csoport számára az, és nem valamilyen kisebbségi csoport képezi a kiinduló- vagy végpontját. A fogalomból kimarad azonban egy elkülönült adminisztratív struktúra, valamint egy jól meghatározott földrajzi terület is.

<sup>3</sup> Az autonómia formáinak elkülönítéséhez rendelkezésünkre állnak egyéb alternatív tipológiák is. Rendszerezhetjük például az autonómiákat az azok által kedvezményezett köre, az autonómia célja (például konfliktusok feloldása, valamilyen identitás védelme, a függetlenné válás elősegítése) vagy a létrejövétel módja („fentről” vagy „lentől” szerveződés) alapján is. Köszönöm Farimah Daftarynak, hogy felhívta a figyelmemet erre. A jelen tanulmány a jogi megközelítést követi.



A kulturális autonómia abban különbözik a személyestől, hogy *szándékoltan és céljának értelmében* bizonyos kulturális vagy nyelvi csoportok számára biztosít jogokat – mint amilyenek például a lappföldiek Norvégiában, Svédországban, Finnországban és Oroszországban (ezek közül sem mindegyik ország garantál kulturális autonómiát a lappföldiek számára). Ilyen esetekben általában felfedezhető valamilyen szabályozó erő inherens jelenléte. A kulturális autonómia természetesen közösségalapú, azaz nem úgy illel meg egy társadalom minden tagját, mint az egyéni vagy személyi autonómia (Suksi 1998: 360).

A szakirodalom egymással felcserélhetőként használja a funkcionális, az adminisztratív és a politikai autonómia fogalmait. A tanulmány egyik fő célja, hogy tisztázza és jobban meghatározza az autonómia fogalmát, ennek következtében fontossá válnak a különbségtételek. Amellett érvel, hogy minden autonómia egy spektrumon belül létezik, ami nagyobb intézményes vagy akár filozófiai koherenciát von maga után. A tanulmányban a politikai autonómia fogalmát elhagyva megkülönböztetjük a funkcionális és az adminisztratív autonómiát. A *funkcionális autonómia* egy bizonyos funkcionális téma feletti ellenőrzés decentralizációját jelenti egy félig elkülönült földrajzi térben – mint két különböző nyelvű iskola működtetése egyetlen kerületen belül. Ennek a funkcionális autonómiának a földrajzi tere az iskolakerület, de ezen a kerületen belül az autonómia alanyai nem feltétlenül mutatnak területi folytonosságot. Ezzel ellentétben az *adminisztratív autonómia* számos olyan funkcionális autonómiát foglal magába (mint amilyenek például az iskolák, közszolgáltatások és bizonyos specifikus csoportok ügyeivel foglalkozó bíróságok), amelyek ugyanazon a földrajzi téren belül találhatóak, valószínűleg feltételezve valamilyen nagyobb területi elkülönültséget, amely azonban nem éri el azt a szintet, amit törvényhozási autonómia esetén láthatunk (lásd később).<sup>4</sup> Adminisztratív autonómia esetén a funkcionális autonómiák halmazát egymáshoz kötheti valamilyen átfogó cél vagy akár valamilyen egyesítő filozófiai alapelv is.

Az adminisztratív és a törvényhozási autonómiát általában az átruházott hatalom hatásköre és mértéke alapján különböztetik meg. Az adminisztratív autonómiába beletartozik valamekkora szabályozási hatalom, törvényhozási azonban nem. Amellett kívánok érvelni, hogy a funkcionális és az adminisztratív autonómiát a törvényhozási autonómia nagyobb hatásköre és mértéke mellett a jól elkülöníthető földrajzi tér sem jellemzi. A gyakorlatban léteznek bizonyos átmeneti területek

<sup>4</sup> Természetesen vannak kivételek. Elképzelhető olyan autonómia, amelynek hatásköre számos ügyre kiterjed, és magas szintű ellenőrzést gyakorol ezen ügyek felett, azonban nem rendelkezik területi elkülönültséggel. Amellett kívánunk azonban érvelni, hogy a legtöbb esetben a szabályozás nagyobb hatásköre és nagyobb mértéke együtt jár a területi elkülönülés magasabb fokával (jól meghatározott terület, amely az autonómia hasznélvezője, de a központi államtól bizonyos távolságra helyezkedik el).

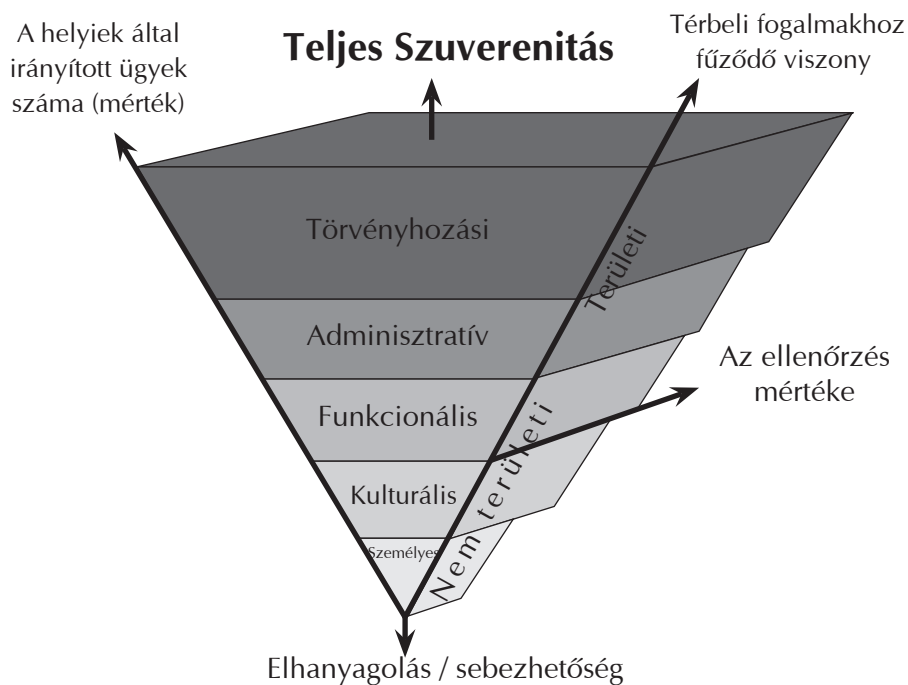




az adminisztratív és a törvényhozási autonómia között (ahogyan minden egyéb típusú autonómia között is). Ennek kapcsán minden itt tárgyalt megkülönböztetés bizonyos értelemben fokozati különbséget jelent. Ezt jelzi az autonómiák közötti szaggatott vonal az 1. ábrán.

Ennek alapján Korzika az adminisztratív és törvényhozási autonómiák közötti területre eshet, bár a legtöbben valószínűleg azt mondanák, hogy természetét tekintve inkább adminisztratív, mint törvényhozási. Korzika ugyan rendelkezik regionális tanáccsal, és van beleszólási joga a nemzeti törvények kialakításába, ez a joga azonban nem bír kötelező erővel. Átfogóbb értelemben azt mondhatjuk, hogy minden autonómia egy adott spektrumon belül létezik, a hatáskör és a mérték fokozatos növekedésével a személyes, a kulturális, a funkcionális, az adminisztratív és a törvényhozási autonómia sorrendjében.

Az autonómiák utolsó típusát *törvényhozási autonómiának* nevezik. Hannum és Lapidoth szerint a területi autonómia magába foglalja a helyi törvényhozást alkotmányosan vagy egyéb módon megerősített felhatalmazásokkal. Amit Hannum „teljes autonómiának” hív (ami a jelen cikkben törvényhozási autonómiaként szerepel), attól elvárja, hogy rendelkezzen „független törvényhozási hatalommal bíró, helyi szinten választott törvényhozói testülettel”, „helyi szinten választott



1. ábra. Az autonómiaformák viszonya





igazgatóval”, valamint „független helyi bírói testülettel”, amely a helyi ügyekben a megfelelő kompetenciával rendelkezik (Hannum 1990: 458–466). Ez a meghatározás szükségtelenül merevnek tűnik, különösen annak fényében, hogy az autonómia a jelen tanulmány érvelése szerint inherensen rugalmas, és ennek megfelelően is érdemes azt definiálni. Ez alapján az adminisztratív és a törvényhozási autonómia közötti különbség lassú átalakulás- vagy fokozatbeli kérdés. A lokális jogok és felhatalmazások hatásköre és mértéke a lényeges, nem pedig olyan specifikus jellemzők, mint hogy létezik-e helyileg megválasztott igazgató vagy sem. Habár a helyi bírói testület megléte megerősíthet bennünket abban, hogy területiként definiáljunk egy autonómiát, amellel kívánunk érvelni, hogy önmagában véve a helyi bírói testület kevesebbet jelent a törvényhozási autonómiánál. A helyi törvények meghozatalának joga, amelyet a törvényhozási autonómia magában foglal, önmagában nem elégséges: szükség van mellette ahhoz is, hogy ezeket a törvényeket betartathassák, valamint hogy rendelkezésre álljon a helyi jogok széles spektruma ahhoz, hogy elérjük a törvényhozási autonómia szintjét. A helyi bírói testület tehát a törvényhozási autonómia szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele.

Számos olyan autonómia létezik, amely hagyományok, szokások vagy normák értelmében tekinthető csak beágyazottnak, és ennek fényében nem felel meg a Hannum és mások által szabott szigorú követelményeknek (mint például a Man sziget). A későbbiekben látni fogjuk, hogy a spektrum két végpontján beszélhetünk gyenge és erős típusú törvényhozási autonómiáról. Habár egyetlen törvényhozási autonómiáról sem mondható, hogy tisztán erős vagy gyenge lenne (és éppen ilyen kevés autonómia felel meg maradéktalanul Hannum sokkal merevbb definíciójának), azonosíthatjuk őket aszerint, hogy a gyenge vagy az erős verzióhoz állnak-e közelebb. Ennek alapján egy olyan törvényhozási autonómia, amely elszigetelt földrajzi térben létezik, mélyen beágyazott, független és számos jogkörrel ellátott törvényhozói testülettel, valamint saját bírósági rendszerrel rendelkezik, továbbá adószedés és kiadások tekintetében nem korlátozott, relative erős törvényhozási autonómiának mondható. Az itt vizsgált esetek közül a Man sziget és a Feröer-szigetek állnak a legközelebb ahhoz, hogy teljesítsék mindezt. Egy olyan autonómia, amelyből számos felsorolt elem hiányzik, ám rendelkezik területi elszigeteltséggel és törvényhozói testülettel (és valószínűleg néhány egyéb, nem elsődlegesen fontos sajátossággal), relative gyenge törvényhozási autonómiának tekinthető.<sup>5</sup> Az erős autonómiákkal szemben tehát például Nunavut vagy az Azori-szigetek gyenge törvényhozási autonómiának számítanak.

Fontos emlékezni arra, hogy az autonómia egyik legnagyobb erőssége az alkalmazkodóképesség, így aztán a merev jogi definíciós kísérletek nem pusztán aligha

<sup>5</sup> Az elsődlegesség kérdésére később visszatérünk.



lehetnek sikeresek, de valószínűleg elhibáztak is, hiszen az ilyen típusú definíciók korlátozzák az autonómia fogalmának használhatóságát. Ahogyan Suksi fogalmaz, „az autonómia tartalma minden esetben az egyedi szükségleteknek megfelelően alakul” (Suksi 1998: 361). Az autonómia nem pusztán az alkalmazási kör tekintetében rugalmas, de az idők során megváltozó körülmények alapján is változhat. Ez a jellegzetesség is egy kevésbé merev megközelítést szorgalmaz. A különböző esettanulmányok (Daftary 2008; Suksi 2008) jól példázzák a rugalmasság értékét autonómiafelfogásunkban.

A következőkben részletesen elemezzük az autonómia különböző formáit. Ahogy már említettük, az autonómiák közötti legfontosabb különbségek a következők: azon ügyek száma, amelyekben a régió ellenőrzést gyakorolhat; a helyiek által gyakorolt ellenőrzés mértéke; valamint az érintett régió területi elkülönültsége. Amennyiben megszorozzuk az ügyek számát az ellenőrzés mértékével minden ügy kapcsán, majd ezt ismét megszorozzuk a terület elkülönültségével, megkapjuk az autonómia teljes terjedelmét.

$$\text{hatáskör} \times \text{mérték} \times \text{területi elkülönültség} = \text{az autonómia teljes terjedelme}$$

Ez a volumen a személyi autonómia esetén a legkevésbé jelentős. Amennyiben ugyanis egy egyén nem rendelkezik ezekkel az alapvető emberi jogokkal, nem lepődhetünk meg azon, ha visszaélések alanya lesz. Ahogyan egyre több ügy kerül ellenőrzés alá, egyre nagyobb mértékű a helyi ellenőrzés, és nagyobb a területi elkülönülés mértéke is, a helyi autonómia kiterjedése is megnő, olyan magas szintű helyi ellenőrzés meglétéig, amilyen például a Feröer-szigeteket jellemzi. Ha a Feröer-szigetekenél nagyobb mértékű függetlenséget keressük, hamar a teljes szuverenitás talaján találjuk magunkat. A következő fejezet a személyi autonómiát vizsgálja részleteiben.

## Személyi autonómia

A személyi autonómia a polgárjogok és polgári szabadságjogok értelmében az alapvető emberi jogok meglétét jelenti. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelye alapján többek között a nyelvi, vallási, kulturális és egyéb jogok tartoznak ide. Ezek együttesen és teljes mértékben biztosítva megteremtik az egyén számára annak lehetőségét, hogy személyes döntései alapján lépjen interakcióba a társadalommal vagy társadalmának bizonyos tagjaival. A személyi autonómia azt is magában foglalhatja, hogy az egyénnek joga van saját nyelvét használni az állami hivatalokban. Ami azonban többnyire hiányzik belőle, az az elkülönült adminisztratív struktúra (Suksi 2008). Az Egyesült Államok pél-



daértékű ebből a szempontból: amennyiben valakit bűncselekménnyel gyanúsítanak, az illető számára biztosítani kell az ún. „Miranda-jogokat”, általa is érthető formában. Ennek értelmében előfordulhat, hogy tolmácsot (esetenként jelnyelvi tolmácsot) is alkalmazni kell a vádlottal való kommunikáció során. Azok a terhelő kijelentések, amelyeket az egyén azelőtt tett, hogy megértette volna jogait, általában nem használhatók fel a büntetőeljárás során.<sup>6</sup>

## Kulturális autonómia

A kulturális autonómia abban különbözik a személyestől, hogy az egyének jogait egy adott csoporthoz való tartozásuk alapján garantálja. Jól meghatározott jogok magas számát garantálja egy kisebbségi csoport számára, nem pusztán azt, hogy a kisebbség élhet azokkal a jogokkal, amelyek a teljes lakosság rendelkezésére állnak a személyi autonómia alapján. Az így biztosított jogokhoz általában hozzátartozik valamilyen minimális jogi struktúra. Elképzelhető tehát, hogy létezik valamilyen, döntési jogkörrel nem rendelkező képviselői testület a kisebbségi csoporton kívül, amely korlátozott területekkel kapcsolatban hozhat csak szabályokat. Asbjørn Eidét idézve Suksi úgy értelmezi a kulturális autonómiát, mint „egy kulturálisan definiált csoport önszabályozási jogát azon kérdésekben, amelyek a csoport kultúrájának fenntartását és továbbélését segítik elő” (Eide 1998: 252, idézi Suksi 2008: 196). Ilyen esetben az állam úgy dönt, hogy bizonyos kérdésekben *nem* érvényesíti hatalmát a kisebbségi csoport felett. A kulturális autonómiák „nem területiek, abban az értelemben, hogy illetékességük bizonyos kérdések esetén az állam teljes területére kiterjed” (Suksi 1998: 359).

Két eset lehet megvilágító erejű: a finnországi lappföldieké, illetve az észtországi kisebbségé. A finnországi lappföldieknek korlátozott önkormányzást biztosítanak bizonyos kulturális területeken. Nyelvüket, kultúrájukat és oktatási rendszerüket egyaránt védik kisebb vagy nagyobb mértékben (de leginkább a Finnország legészakibb részén található területeken). Nyelvükhöz és kultúrájukhoz való jogukat törvényben rögzítik. Oktatásuk történhet saját nyelvükön. Ezek a jogok fontosak a lappföldi kultúra fennmaradása szempontjából, de egyáltalán nem jelentenek olyan szintű adminisztratív rendet, amely az autonómia kiterjedtebb formáira jellemző.

Észtország szintén gondoskodik a kisebbségek kulturális autonómiájáról, habár az oroszok jogaival kapcsolatban felmerülhet némi aggodalom. 1993-ban Észtország elfogadott egy törvényt (A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájával kapcsolatos törvény), amely egyesítve bizonyos alkotmányos kikötésekkel,

<sup>6</sup> Miranda kontra Arizona, 384. U. S. 436 (1966).



valamint az 1995-ös észti nyelvtörvénnyel (amelyet 1999 januárjában kiegészítettek) a kulturális autonómia bizonyos fokát garantálja az Észtországbban élő kisebbségeknek. Az észti törvények azonban nem teszik lehetővé oroszok számára a kettős állampolgárságot. Ez a megkülönböztetés két forrásból ered: egyrészt abból, hogy a Szovjetunió nem ismerte el Észtország függetlenségét, másrészt pedig abból a továbbra is sokak által osztott nézetből, hogy Oroszország fenyegetést jelent Észtország „etnikai karaktere” számára (Suksi 1999: 43). A kizárólag észti állampolgársággal rendelkező nemzeti kisebbségek számára azonban az észti törvények a kulturális autonómia számos formáját teszik lehetővé, „mint például annak jogát, hogy valaki megőrizhesse etnikai identitását” (Suksi 1999: 47). „Ennek az intézkedésnek a célja, hogy lehetővé tegye a nemzeti kisebbségek számára a saját nyelvű oktatást, hogy szólásszabadságukkal a saját nyelvükön éljenek, valamint hogy gyakorolhassák saját szokásaikat és hagyományait” (Suksi 1999: 48). A nyelvvel kapcsolatos ügyek különösen fontosak a kisebbségi kultúra és kisebbségi jogok szempontjából. Észtország lehetővé teszi, hogy amennyiben egy adott területen a többség által beszélt nyelv nem az észti, úgy „kisebbségi nyelvek is használhatók legyenek az állammal és a helyi önkormányzatokkal való kommunikáció során” (Suksi 1999: 48). Ebbe beletartozik a kisebbségi nyelv használata a jogi eljárások során is. Továbbá „az etnikai kisebbségek számára létrehozott oktatási intézmények maguk választhatják meg az oktatás nyelvét” (Suksi 1999: 49). A leglényegesebb azonban az, hogy mindezek a nyelvi jogok kiterjednek az orosz lakosságra is, bármilyenek legyenek is az egyéb kisebbségi jogaik (Suksi 1999: 49).

Ahogy a lappföldieké Finnországban, a legtöbb észtországi nemzeti kisebbség nyelve is védelmet élvez – bizonyos mértékben az oroszokat is beleértve. Más nemzeti kisebbségek számára adottak oktatási és egyéb jogok is. Azonban sem a finnországi lappok, sem pedig az észti nemzeti kisebbségek nem számíthatnak a közeljövőben szélesebb körű autonómiára. Néhányan ezek közül a kisebbségek közül, mint például a lappok Finnországban vagy az oroszok Észtországbban, viszonylag elkülönült földrajzi területen élnek. Eltérő okokból ugyan, de egyiküknek sem sikerült nagyobb autonómiát kivívnia. A számukra biztosított autonómia nem olyan szintű, mint amelyet a funkcionális és az adminisztratív autonómia garantál a hatáskör és a mérték tekintetében. Amennyiben az autonómiával járó lehetőségek mindegyikét megkapnák is, a többi Észtországbban élő kisebbség sem rendelkezne saját adminisztratív rendszerrel vagy a részletesebb autonómiák egyéb tulajdonságával. Mindezzel együtt azok a *de jure* kulturális jogok, amelyeket megszereztek, vagy amelyeket potenciálisan megszerezhetnek, közel járnak ahhoz az átmeneti területhez, amely a kulturális és a későbbiekben ismertetett funkcionális autonómia között található.



## Funkcionális és adminisztratív autonómia

A jelen tanulmány kettéosztja azt, amit sokan adminisztratív autonómiának neveznek: funkcionális és adminisztratív autonómiára. Mint arra utaltunk, az itt tárgyalt autonómiák mindegyike szélesebb körű az előzőeknél, és rendszerint az autonómia nagyobb volumenét jelenti. Először a funkcionális autonómiát vizsgáljuk.

A funkcionális autonómia állításunk szerint egy kérdéskörre terjed ki – vagy esetleg néhány, egyébként össze nem függő területre. Ennek alapján elképzelhető autonómia az oktatás, az egyház vagy akár a nyelvhasználat területén. Amint azonban a területek száma növekedni kezd, valamilyen átfogó autonómia kialakulása is megindul – ezt az átfogó autonómiát nevezzük adminisztratívnek. Az az autonómia, amelyet Finnország nyújt a területén élő svéd kisebbségnek, funkcionális lenne, ha csak néhány területre vonatkozna. Jelenlegi formájában azonban inkább adminisztratívnek tekinthető. Mindezek ellenére hasznos lehet ennek kapcsán megvizsgálni a különféle hatásköröket.

A Finnországban élő svéddek ugyan nem egyetlen elkülönült területen élnek (Ålandot leszámítva), de leginkább az ország déli és nyugati részén telepedtek le. A földrajzi elszigeteltség magasabb szintje elősegítené, hogy autonómiájuk kiterjedtebb legyen, az alacsonyabb szintű elszigeteltség pedig korlátozottabb autonómiához vezetne.<sup>7</sup> A Finnországban élő svéd anyanyelvűek példája jól elhelyezhető a funkcionális/adminisztratív spektrumon, a svéd kisebbség pedig elég nagy ahhoz, hogy politikai értelemben is megfogalmazhassa igényeit (Finnország lakosságának kb. 6%-át foglalja magába).<sup>8</sup>

Finnország alkotmánya elismeri a lakosok jogát ahhoz, hogy nem kizárólag finn nyelven juthatnak hozzá bizonyos szolgáltatásokhoz. Két nyelvet ismer el hivatalos államnyelvként (a finnt és a svédet), és biztosítja az egyéneknek azt a jogot, hogy saját nyelvüket használhassák a bíróságok és egyéb hatóságok előtt. Ezt az alkotmányos jogot a parlament által elfogadott Nyelvtörvény (423/2003) biztosítja. A kétnyelvű önkormányzatok kötelesek mindkét nyelven eljárni, és a rendszer kiterjed az utcanévtáblákra, a bíróságokra és az állami bürokrácia egyéb területeire is. A nyelvi jogok elkülönült területe tehát kiterjed a társadalom számos

<sup>7</sup> Fontos megjegyezni, hogy a „kiterjedtebb” és „korlátozottabb” autonómia használata semmiképp sem normatív ítélet. Pusztán annyit jelentenek, hogy a korlátozottabb autonómia az „autonómia teljes volumene” (ahogy azt definiáltuk) értelmében kevesebb, a kiterjedtebb pedig a teljes volumen magasabb mértékével kapcsolódik össze.

<sup>8</sup> Nem szeretnénk azonban azt éreztetni, hogy a hat százalék egyfajta „varázsszám”. Finnország relatíve liberális politikai berendezkedésével és toleráns lakosságával együtt azonban ez a 6% elég ahhoz, hogy a svéd anyanyelvűeknek beleszólásuk lehessen a politikába. Köszönöm Farimah Daftarynak, hogy rámutatott, hogy kevésbé készséges államok ennél jóval nagyobb létszámú kisebbségektől is megtagadhatják az autonómiát.



egyéb területére is, jóval nagyobb hatáskörrel és mértékről téve tanúbizonyságot, mint amekkorát egy funkcionális autonómia jelenthet (mint például az ahhoz való jogot, hogy valaki továbbadja kultúráját). Nemzeti követelmény, hogy az állami bürokraták mindkét nyelvet beszéljék, amennyiben kétnyelvű területen dolgoznak. Bármilyen távolra is érjenek el ezek a jogok a társadalmon belül, elképzelhető, hogy valaki továbbra is funkcionális vagy személyi autonómiának tartsa mindezt.<sup>9</sup> A finn példa azonban itt még nem ér véget.

A finnek a svéd kisebbség számára egy másik területen, az oktatás terén is funkcionális autonómiát garantálnak. Az oktatási autonómia vertikális és horizontális is egyaránt, így hatásköre és mértéke nagyobb, mint az egyéb funkcionális autonómiák esetében tapasztalható. A horizontális autonómia esetünkben a svéd anyanyelvű és a kétnyelvű körzetekre terjed ki. A vertikális autonómia pedig szintén jelen van, mivel az autonómia az óvodától az egyetemi szintig foglalja magába az oktatás tereit. A fontosabb törvények: Alapvető oktatási törvény (628/1998), Középiszkolai törvény (629/1998), Egyetemi törvény (645/1997), valamint a Határozat az oktatás területén dolgozókkal kapcsolatos elvárásokról (986/1998). Ez utóbbi törvény megfelelője a Nyilvános testületeknél foglalkoztatottaktól elvárt nyelvtudással kapcsolatos törvény (424/2003; Suksi 2008: 201–203). Ez a kiterjedt szabályozás valamilyen átfogó autonómiatervezet meglétére enged következtetni. Különösen azért is, mert nem csupán az oktatással kapcsolatos törvények száma nagy (mérték), hanem a kormányzat és az oktatási rendszer dolgozóira vonatkozó szabályozások is hasonlóak (hatáskör). A nyelvi törvények értelmében tehát „az önkormányzatok által működtetett iskolák vagy egynyelvű finnek, vagy pedig egynyelvű svédek nem pusztán az egynyelvű, hanem a kétnyelvű önkormányzatok esetében is” (Suksi 2008: 202–203). Az állam által finanszírozott svéd nyelvű oktatás az óvodától az egyetemi szintig a lakosság rendelkezésére áll. A kétnyelvű önkormányzatok esetében elkülönült finn és svéd nyelvű iskolákat működtetnek. A kétnyelvű körzetekben ez általában azt jelenti, hogy külön adminisztráció intézi a különböző iskolák ügyeit, vagy pedig kettéosztott igazgatói testület működik. A nyelvi megosztottság még a Nemzeti Oktatási Bizottság szintjén is jelen van. Természetesen ezek az adminisztratív testületek a nemzeti szinthez közeledve egyre nagyobb szabályalkotó hatalommal rendelkeznek. Ez a döntéshozási kompetencia az autonómia több funkcionális területével egyesítve többet hoz létre a részek pusztá összegénél. Akárcsak a nyelv, az oktatás is átszövi a társadalom különféle területeit, azaz ebben az esetben is többről van szó, mint egyszerű funkcionális autonómiáról. Erre enged következtetni az az elköteleződés is, hogy oktatást biztosítsanak egy kisebbség nyelvén. Így tehát ez a funkcionális autonómia közelíti

<sup>9</sup> Suksi szerint ez inkább személyes, mint funkcionális. Véleményem szerint azonban a meglévő adminisztratív struktúra miatt ez funkcionális autonómia.



az adminisztratív autonómiát. A nyelven és az oktatáson kívül Finnország egyéb területeken is biztosítja a funkcionális autonómiát.

A finn igazságügyi rendszer nem tökéletes, de szignifikáns mértékű autonómiát biztosít a svéd anyanyelvűek számára. A bíróságok többsége természetesen finn nyelven intézi ügyeit, de léteznek svéd nyelvű és kétnyelvű bíróságok is. A jogi eljárások érintettjei Finnországban minden polgári vagy büntetőjogi ügy esetében jogosultak arra, hogy válasszanak a svéd és a finn nyelv között. A jogon kívül az egészségügyi ellátás is rendelkezésre áll finn és svéd nyelven. Mindkét utóbbi területen adódtak nehézségek, de Finnország erősen elkötelezett a svéd kisebbség számára nyújtandó szolgáltatások iránt, horizontális és vertikális értelemben egyaránt.<sup>10</sup> Megjegyzendő továbbá, hogy a magántulajdonban lévő erdőekkel kapcsolatos adminisztráció területén is létrehoztak egy svéd nyelvű erdészeti központot. Az autonómia hatásköre és mértéke egészében véve jelentősnek mondható. Vannak azonban további területek is, amelyekkel kapcsolatban Finnország „funkcionális” autonómiát biztosít.

Habár az átlagos amerikai számára nehéz elfogadni egy olyan demokrácia eszméjét, amely államilag támogatott egyházzal rendelkezik, Finnországban (számos más európai országgal együtt) éppen ez a helyzet. Ennek következtében az evangélikus-lutheránus egyházzal kapcsolatos adminisztrációnak is figyelembe kell vennie a lakosság nyelvi és egyéb különbségeit. Az evangélikus-lutheránus egyház ennek megfelelően külön svéd és finn nyelvű templomokat tart fenn a helyi szinten, nemzetileg pedig a Nyelvtörvény értelmében jár el. A területi illetékesség ebben az esetben nem kizárólagos, ami fontos különbség az autonómia kiterjedtebb formáinak vonatkozásában (Suksi 2008).

Önmagában véve az összes említett terület a funkcionális autonómia meglétét bizonyítja. Mindegyik többé-kevésbé kiterjedt a saját területén belül, de önmagában nem mutatna túl a funkcionális autonómia fogalmán. Amint azonban számba vesszük, hogy mennyi ügyel kapcsolatban rendelkeznek a svéd anyanyelvűek autonómiával, és megvizsgáljuk az autonómia hatáskörét és mértékét ezekben az esetekben, felmerülhet a kérdés, hogy nem jelent-e mindez többet a funkcionális autonómiánál. Ha egyben tekintünk minderre, látható, hogy a finn kormányzat elköteleződése, a minden szinten rendelkezésre álló törvényekkel, szabályozásokkal és intézményekkel együtt egy olyan mértékű autonómia irányába mutat, amely nagyobb az egyszerű funkcionálisnál: adminisztratív autonómia benyomását kelti. Ennek a felfogásnak egy lehetséges kritikája, hogy esetünkben valójában csupán a nyelvi autonómia különféle formáival van dolgunk. Amennyiben ez a helyzet, úgy azt mondhatnánk, hogy ez nem más, mint funkcionális (avagy Suksi esetében

<sup>10</sup> A problémákkal kapcsolatban: Suksi 2008: 213–215.





személyes) nyelvi autonómia. Mivel azonban a nyelv annyi más területre is kiterjed, nem mondhatjuk, hogy egyetlen funkcionális témáról lenne szó. A nyelv az egyik olyan egységesítő elem, amely kapcsolatot teremt számos funkcionális autonómia között, és hozzájárul ahhoz, hogy azok adminisztratívakká váljanak.

A Finnország által biztosított autonómia jelentéssel bír helyi, kerületi és nemzeti szinten egyaránt. Finnország esetében nem pusztán *de jure*, hanem *de facto* jogokról beszélhetünk. Ennek köszönhetően ezek a jogok nagyobb mértékűek (amihez hozzájárul nemzetközi jellegük is), ami alapján ezt inkább adminisztratív, semmint egyszerű funkcionális autonómiának tarthatjuk. Ahogy azt Suksi megjegyzi, Finnország svéd anyanyelvűekkel kapcsolatos döntései segítenek abban, hogy az ország az ENSZ által megfogalmazott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, az UNESCO-nak az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni egyezményének, valamint számos egyéb európai normának és konvenciónak a hatáskörébe tartozzon (egyben közelebb kerüljön azok filozófiai szellemiségéhez). Ennél azonban tovább is mehetünk, és azt mondhatjuk, hogy a finnországi eljárások szellemisége olyan, az adminisztratív autonómia iránti ragaszkodást mutat, amelyet nem feltétlenül találunk meg funkcionális autonómia esetén.

A funkcionális autonómia tehát általában csak néhány „funkcionális” vagy alkalmazott területre terjed ki (iskolákra, nem pedig szimbólumokra). Jellemzői a következők: a lefedett ügyek száma kevés (korlátozott hatáskör), az autonómia ezekben az ügyekben is korlátozott mértékű, valamint olyan földrajzi területre vonatkozik, amely kevésbé elkülönült, mint a kiterjedtebb autonómiák esetében.

Ákár úgy jellemezzük a finnországi svéd anyanyelvűek jogait, mint magasan fejlett funkcionális autonómiát, akár pedig úgy, mint kifejletlen adminisztratív autonómiát, úgy tűnik, az autonómia olyan formájáról beszélünk, amely az itt felsorolt típusok közötti átmeneti területek egyikén helyezkedik el. Korzika autonómiája ezzel szemben egyértelműen az adminisztratív típusba tartozik. Korzika számára nagyobb mértékű helyi ellenőrzés biztosított számos terület kapcsán, mint amilyen mértékűt a finnek garantálnak a svéd anyanyelvűek számára. Először is, Korzika területileg jobban elszigetelt, mint a svédek által lakott régiók (leszámítva természetesen Ålandot). Másodsor, a korzikaiak az ügyek nagyobb összesített száma felett gyakorolnak ellenőrzést. Harmadsor, ezeken a területeken az ellenőrzés mértéke is nagyobb. Példaként felhozható, hogy habár a svéd anyanyelvűek rendelkeznek döntéshozási jogkörrel az iskolai bizottságok és néhány egyéb terület kapcsán, a Korzika számára biztosított döntéshozási hatalom nagyobb ennél. Korzika rendelkezik továbbá egy helyi szinten választott, szabályozó hatáskörrel is bíró regionális tanáccsal is.

A Korzikai Regionális Gyűlés rendelkezik bizonyos döntések és szabályozások meghozatalára vonatkozó jogkörökkel. Ezek az 1991-es Különrendelet alapján





illetik meg (amint azt a 2002. januári törvény módosította).<sup>11</sup> Ezeket a jogköröket a francia alkotmány 72. cikkelye is megerősíti, valamint kiegészíti a francia parlamenttel szembeni különvéleményhez való korlátozott joggal (habár ezzel a jogával Korzika még nem élt). Ezek a 72. cikkelyben rögzített jogkörök természetesen minden szárazföldi francia régió számára rendelkezésre állnak. A Gyűlés „kísérleti alapon, korlátozott indokból és korlátozott ideig eltérhet a jogainak érvényesítését szabályozó rendeletektől”.<sup>12</sup> A Gyűlés számára már korábban lehetővé tették, hogy adaptálhassa a nemzeti határozatokat az 1991-es rendelet alapján, amelyet a 2002-es rendelet megerősített (Daftary 2008). Ezt a jogát a Gyűlés rendszeresen gyakorolja is. A 2003-ban elfogadott 72-1 cikkely értelmében Korzika tarthat továbbá nem kötelező érvényű népszavazásokat, ahogyan egyéb francia régiók is megtehetik ezt. 1991 óta „ki kell kérni a Korzikai Gyűlés (nem kötelező érvényű) véleményét a sziget státuszának tervezett megváltoztatásával kapcsolatban” (Daftary 2008: 307). Ez kevesebb hatalmat jelent, mint a népszavazások tartásának joga, amely a francia kontextusban eléggé radikális. Az 1991-es különrendelet értelmében pedig a központnak konzultálnia kell a Korzikai Gyűléssel minden olyan esetben, ha a „törvény- vagy rendlettervezetek” hatással lennének Korzikára. A Gyűlés tagjait hat évre választják meg Korzika lakosai (általános választójog) egy kétfordulós, arányos választási rendszerben, amelyben a bejutáshoz a szavazatok minimum öt százalékával kell rendelkezni a második fordulóban. A Finnország területén élő svéd anyanyelvűek döntéshozatali jogköreivel összehasonlítva világos, hogy Korzika nagyobb mértékű hatalommal rendelkezik, habár a Gyűlés legtöbb döntése nem kötelező érvényű, ami alapján Korzika autonómiája kevesebbnek tűnik a törvényhozásinál.<sup>13</sup> A kérdés az, hogy Korzika autonómiája magában foglal-e olyan mennyiségű ügyet, és hatásköre, valamint mértéke eléri-e azt a szintet, hogy törvényhozásinak tekintsük, ne pedig adminisztratívnek. Amennyiben a 2000-ben javasolt reformokat teljes mértékben megvalósították volna, úgy a Korzikai Gyűlés jelentősebb mértékben fogalmazhatna meg eltérő véleményt a nemzeti törvények kapcsán anélkül, hogy ehhez előbb engedélyt kellene kérnie a francia országgyűléstől – és ez esetben azt mondhatnánk, hogy Korzika átlépte az adminisztratív és törvényhozási autonómia közötti határt.<sup>14</sup>

Az 1991-es rendelet értelmében Korzika rendelkezik továbbá egy helyi Végrehajtó Tanáccsal is. A Tanácsnak hat tagja van (akiket a Gyűlés tagjai közül válasz-

<sup>11</sup> Az 1991-es Különrendelet kapcsán lásd a 91-428. sz. törvényt. A 2002. januári törvény kapcsán lásd a 2002-92. sz. törvényt.

<sup>12</sup> Franciaország alkotmánya, 1958, annak 2003-as módosításával, 72. cikkely.

<sup>13</sup> A kivétel ez alól a svéd anyanyelvűek nyelvhasználati jogosultsága az oktatás területén, amely átfogóbb, mint a korzikaiak hasonló jogosultsága.

<sup>14</sup> Ez a Korzikával kapcsolatos bekezdés nagymértékben támaszkodik Daftary 2008-as cikkére.



tanak), valamint egy elnöke, aki a Gyűlés politikai döntéseinek végrehajtásáért felel. A helyi Végrehajtó Tanácsnak természetesen nincs nagyobb hatalma, mint a Gyűlésnek, amellyel együttműködik. A központi kormányzat egy képviselője is jelen van Korzikán. A prefektus „a közbiztonság garantálásának és a központtal való kommunikáció elősegítésének politikai/adminisztratív eszköze” (Daftary 2008: 285). Tekintve, hogy a Gyűlés nem tudja rákényszeríteni az akaratát a központra, a valódi kérdés a hatalom mértékével kapcsolatosan az, hogy Korzika milyen kompetenciákkal rendelkezik.

A Korzikai Gyűlés nem rendelkezik törvényhozási hatalommal, „szabályozási hatalommal bír, amely a nemzeti törvények és rendeletek végrehajtására, valamint politikai irányvonalak kijelölésére alkalmas kiterjesztett kompetenciaterületeken (oktatás, média, kiképzés, kultúra, a környezet, regionális tervezés, mezőgazdaság, turizmus, pénzügyi kérdések, lakásépítés, közlekedés, energia stb.)” (Daftary 2006: 12). A Gyűlésre ruházott kompetenciák egyáltalán nem jelentéktelenek. Számos területen jelentős mennyiségű ügyet fednek le, valószínűleg nem csekély mértékű szabályozási jogkörrel. Igaz, hogy Korzika nem fog olyan politikákat megvalósítani, amelyek nyíltan ellentmondanak a francia nemzeti politikának, ugyanakkor az is igaz, hogy ennek a politikának a végrehajtása során van némi mozgásteret. A „köztársaság oszthatatlanságának és minden polgár törvény előtti egyenlőségének” francia elveivel összhangban Korzikának általában nem engedik meg, hogy „aszimmetrikus megoldásokat” alkalmazzon. „Kollektív jogokat” sem biztosítanak a francia lakosságon belüli különféle csoportoknak, ennek következtében Korzika sem rendelkezik saját jelképekhez (pl. egyedi zászlóhoz) való joggal (Daftary 2008: 274–275). Mindezzel együtt a Gyűlés számára biztosítva van annak joga, hogy a korzikai nyelv és kultúra továbbadásával kapcsolatos programokat dolgozzon ki (Daftary 2008).

A központ azonban elég mennyiségű hatalmat tart magánál ahhoz, hogy Korzikát ne tekinthessük törvényhozási autonómiával rendelkező területnek, saját kultúrája és földrajzi elszigeteltsége ellenére sem. A központ továbbra is „felelős a nemzeti érdekek érvényesítéséért, az adminisztratív felülvizsgálatért és a törvények betartatásáért” (Daftary 2006: 11–12). Átfogó adminisztratív rendszere segítségével magánál tartja a helyi kormányzat feletti ellenőrzést. A központ irányítja a belbiztonságot, az igazságszolgáltatást, a külpolitikát, a társadalompolitikát és a legtöbb egyéb ügyet is (Daftary 2008). Mindezzel együtt elmondható, hogy a periféria bizonyos területeken sikeresen ragadott magához korlátozott mértékű ellenőrzési jogköröket.

Korzika az 1980-as években kezdődött autonómiafolyamat során egyre nagyobb mértékű kontrollt gyakorolhatott fiskális kérdésekben. Ezek a jogok az 1991-es Különrendeletből, valamint annak 2002-es kiegészítéséből is eredeztethetők. Később az alkotmányhoz csatolták a 72-2-es cikkelyt (2003-ban), amely minden

francia régióra vonatkozóan megerősítette ezen jogok némelyikét. Alkotmányos értelemben meghozhatók olyan törvények, amelyek adóból befolyt jövedelmet juttatnak a perifériára. Amekkora mértékben delegálnak feladatokat a régióhoz, olyan mértékűnek kell lennie az azoknak megfelelő jövedelemnek is.<sup>15</sup> A rendeletek alapján a helyi dohány- és alkoholforgalmazásból származó adójövedelem Korzika illeti meg, csakúgy, mint bizonyos forgalmi adók is. Ezeken kívül azonban Korzika nem vehet ki egyéb helyi adót. A Regionális Gyűlés ennek ellenére rendelkezik saját költségvetéssel. A sziget egyéb pénzügyi előnyöket is élvez. Alkalmazotti adó szempontjából Korzika adómentes terület. Fiskális értelemben tehát vegyes Korzika megítélése: nem rendelkezik azzal a pénzügyi függetlenséggel, amelyet törvényhozási autonómia esetében elvárnánk, a kulturális és funkcionális autonómiák kevésbé kiterjesztett formáinál azonban komolyabb pénzügyi jogosultságokkal bír.<sup>16</sup>

A nagyobb helyi hatalom egy másik, a törvényhozási autonómia felé mutató példája a régió képviselője a központban. Korzika négy tagot delegálhat a Nemzetgyűlésbe, továbbá megválaszthat két szenátort. Általában ilyen jogosultságok csak területileg elkülönült régiók kaphatnak (azaz területileg meghatározott választási körzetek). A finnországi svéd anyanyelvűek nem részesülnek ilyesmiben (Ålandot leszámítva), Korzika azonban igen – ami arra utal, hogy Korzika esetében egy fejlettebb autonómiáról beszélhetünk.

A beágyazottság kérdése szintén nem egyértelmű Korzika kapcsán. Egyrészt a jogosultságai a francia alkotmány 72. cikkelyéből származnak. Másrészt azonban az 1991-es rendelet, valamint annak 2002-es kiegészítése egyaránt rendes törvények, azaz egyszerű többséggel megváltoztathatók vagy akár el is vethetők a Nemzetgyűlésben (Daftary 2008). Beágyazottság tekintetében tehát Korzika autonómiája a finnországi svéd anyanyelvűekével egy szinten van.

Összességében elmondható, hogy Korzika fejlettebb autonómiával rendelkezik, mint a Finnország területén élő svéd anyanyelvűek. Igaz, hogy a svéd anyanyelvűek autonómiájának mértéke nagyobbak tűnik az oktatás és a nyelv területén. Amikor azonban az autonómia hatáskörét vizsgáljuk, kiderül, hogy Korzika autonómiája sokkal kiterjedtebb. A svéd anyanyelvűek nem rendelkeznek földrajzilag meghatározott elkülönült területtel (Ålandot leszámítva); nincs döntéshozatali jogkörrel rendelkező képviselői gyűlésük;<sup>17</sup> és nincs független hozzáférésük adójövedelmekhez, valamint ahhoz sincs joguk, hogy elköltsenek ilyen jövedelmeket, ha

<sup>15</sup> Franciaország alkotmánya, 72-2. cikkely.

<sup>16</sup> Pénzügyekkel kapcsolatban általánosan lásd Daftary 2008.

<sup>17</sup> Létezik azonban a Finnországi Svéd Gyűlés, amely a Finnországi Svéd Gyűléssel kapcsolatos törvény alapján jár el (1331/2003). A törvény 1(3) szekciójának értelmében a Gyűlés feladata kimerül előterjesztések benyújtásában, véleménynyilvánításban és információszolgáltatásban.



azok hozzáférhetőek lennének. Úgy tűnik tehát, hogy Korfika az adminisztratív autonómia kiterjedtebb formájával rendelkezik, mint a finnországi svéd anyanyelvűek.<sup>18</sup> Az adminisztratív autonómia persze jóval kevésbé kifejtett, mint akár a legalapvetőbb törvényhozási autonómia.

## Törvényhozási autonómia

### *Általános jellemzők*

E fejezet nem a törvényhozási autonómiával foglalkozik, hanem a különféle tárgykörökkel kapcsolatos megegyezések csoportjait vizsgálja. A tanulmány az autonómiához kötődő tárgykörök négy csoportját mutatja be, amelyek közül az első a legfontosabb a kvázi-független törvényhozási autonómia szempontjából, majd minden azt követő tárgykör kevésbé fontos, mint az azt megelőzők. Így tehát a lefedett ügyek összesített száma és az autonómia mértéke mellett a magasabb szintű tárgykörök is fontosabbak az autonómia szempontjából – ahol tehát jelen vannak, ott minden esetben többet adnak az autonómia teljes terjedelméhez.<sup>19</sup> A legfontosabb tárgykörhöz kapcsolódó ügyek teljes hiánya valószínűleg meggátolja, hogy törvényhozásiként kategorizáljunk egy adott autonómiát.

### *Elsődleges tárgykörbe tartozó ügyek*

Az elsődleges tárgykörbe tartozó ügyek központi jelentőségűek a törvényhozási autonómia szempontjából. Ide tartoznak az alábbi területek: a kérdéses terület karaktere, a helyi törvényhozás, a helyi végrehajtás, központi részvétel a helyi ügyekben, a helyi bírósági rendszer, nyelvvvel kapcsolatos ügyek, helyi konzultáció a központi törvényhozásban való helyi részvételtől, beágyazottság, illetve vitás kérdések eldöntése. Ezen ügyek mindegyikét el lehet helyezni egy olyan skálán, amely a kevesebb helyi ellenőrzéstől a nagyobb helyi ellenőrzés felé tart. Tehát nem

<sup>18</sup> Amellett is lehetne érvelni, hogy a svédek pusztán funkcionális, nem pedig adminisztratív autonómiával rendelkeznek, Korfika pedig ez esetben segíthet a megkülönböztetés tisztázásában.

<sup>19</sup> Az, hogy a tárgyköröket csoportosítva tárgyaljuk, némileg szubjektív elkülönítés. Az ügyek tényleges elosztása a tárgykörök között mindig az adott esettől függ majd. Amint azt Farimah Daftary megjegyzi, néhány esetben, mint a macedóniai albánok vagy a romániai és szlovákiai magyarok esetében, az oktatás az elsődleges, nem pedig a másodlagos tárgykörbe esik. A szimbólumok is lehetnek elsődleges tárgykörbe tartozók bizonyos esetekben.



pusztán az a helyzet, hogy minél több ügy megléte az autonómia magasabb szintjére utal, hanem a magasabb szintű helyi ellenőrzés (nagyobb mérték) szintén magasabb szintű autonómiát jelent. A törvényhozási autonómia legmagasabb szintje magában foglalja az ügyek legnagyobb összesített számát, valamint az ügyekkel kapcsolatos ellenőrzés legnagyobb mértékét.

Az elsődleges tárgykörbe tartozó ügyek első csoportja azzal kapcsolatos, hogy mennyire elkülönült a kérdéses terület, és mennyire van elszigetelve a központ területétől. Az ebben a számban elemzett, törvényhozási autonómiával kapcsolatos esetek általában különösen *elszigetelt és elkülönült* területekkel foglalkoznak, főképpen a nem törvényhozási esetekkel összevetve. A Feröer-szigetek, a Man sziget, az Azori-szigetek és az Åland-szigetek, mivel szigetek, definíció szerint különösen elkülönült területek. De még Nunavut esetében is eléggé jól elkülönült területről beszélhetünk. Habár ez nem egy szigeti régió, Kanada északi részén található, és földrajzi értelemben jól elkülönültnek mondható a régió barátságatlan időjárása, valamint a dél-kanadai piacoktól való földrajzi távolság alapján. A nem törvényhozási autonómiával kapcsolatos példákra is gyakran jellemző a világ egyéb régióhoz képesti területi elszigeteltség, ez azonban néha nem éri el a törvényhozási autonómiával kapcsolatos példák szintjét. Noha Korzika szigeti régió, mégis kevésbé elszigetelt, mint például az Azori-szigetek, a Feröer-szigetek vagy a Man sziget. Hasonlóképp: a finnországi svéd anyanyelvűek vagy az észtországi lappok és oroszok elkülönültebb földrajzi területen élnek, mint az emberek legtöbbször, ezek a területek mégsem annyira elkülönültek, mint a törvényhozási autonómiával kapcsolatos példák legtöbbször. Ez azonban természetesen csak egyetlen változó annak eldöntésében, hogy valami törvényhozási autonómiának számít-e.

A legtöbb kutató hangsúlyozza, hogy a törvényhozási autonómiák megítélésében a kulcsszerepet az játssza, hogy milyen szinten független a *helyi törvényhozás*. Fontos megjegyezni azonban, hogy a helyi törvényhozás függetlenségének szintje különbözik attól, hogy milyen területekkel kapcsolatban rendelkezik bizonyos kompetenciákkal (ezt később részletesen tárgyaljuk). A törvényhozási autonómiával kapcsolatos példák esetében is jelentős eltéréseket találhatunk a törvényhozás függetlenségével kapcsolatban. A feröeri kormány már a 2005-ös törvények hatályba lépése előtt is rendelkezett „törvényhozási hatalommal a hatáskörébe tartozó felelősségi körök kapcsán”,<sup>20</sup> a 2005-ös törvények azonban teljes ellenőrzést garantáltak a feröerieknek mindazokkal az ügyekkel kapcsolatban, amelyeket a dán kormányzat nem rendelt explicit módon magához – és a kormányzat valójában csak nagyon kevés ellenőrzést tartott meg magának.<sup>21</sup> Hasonlóképp, a

<sup>20</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31. A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 4. szekció.

<sup>21</sup> 79. sz. törvény, 2005. május 12. A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körökről, 3. szekció.



Man szigetek Tynwaldi Országgyűlésének is nagymértékű beleszólása van helyi ügyekbe. Igaz, hogy a Tynwaldi Országgyűlés által hozott törvények a királyi ház beleegyezésére vagy az Egyesült Királyság általi jóváhagyásra szorulnak, ez a jóváhagyás azonban csak ritkán marad el. Mivel pedig az Egyesült Királyság nem rendelkezik írásos alkotmánnyal, az évek során kialakult normák, konvenciók és társadalmi gyakorlatok abba az irányba mutatnak, hogy alkotmányos elvárássá vált a Man szigeti törvényhozás védelme. Mindezzel együtt, ha a Tynwaldi Országgyűlés túl messzire menne, és megpróbálna emberi jogokat vagy egyéb alapvető jogokat megtagadni, a legtöbbször szerint a királyi ház megtagadná a beleegyezést.<sup>22</sup> Ehhez hasonlóan az Ålandi Parlamentet is feloszlathatja Finnország elnöke, ennek azonban kevés a valószínűsége. Amennyiben mégis bekövetkezne ez a valószínűtlen dolog, úgy az 1993-as törvény értelmében választásokat kellene tartani. Finnország elnöke továbbra is rendelkezik vétójoggal abban az esetben, ha Åland túlmenne törvényhozási hatáskörén, a hatalmi ágak ilyen alapvető szétválasztása viszont elvárható.<sup>23</sup> A Feröer-szigetek, a Man sziget és Åland tehát egyaránt megtartja a helyi törvényhozás feletti kiterjedt helyi ellenőrzést.

Az Azori-szigetek talán kevésbé fejlett helyi ellenőrzéssel rendelkeznek, a helyi törvényhozás azonban ebben az esetben is egészséges mértékűnek mondható. Az Azori-szigetek rendelkeznek egy helyi Törvényhozó Gyűléssel, amely adminisztratív és politikai rendeleteket hozhat, ezek a rendeletek viszont a Köztársasági Gyűlés (a központ) beleegyezésére szorulnak.<sup>24</sup> Ettől eltérő törvényeket is hozhat a helyi Törvényhozó Gyűlés, amennyiben a központ delegált feladatkörökről van szó.<sup>25</sup> A delegált területekkel kapcsolatos törvényhozás nem szorul a Köztársasági Gyűlés beleegyezésére, meg lehet azonban vétózni. A Törvényhozó Gyűlés viszont felülírhatja ezt a vétót, amennyiben „minden teljes jogkörű tagjának abszolút többsége” úgy határoz.<sup>26</sup> A Törvényhozó Gyűlés feloszlatható, ez esetben pedig választásokat kell tartani a feloszlást követően.<sup>27</sup> A Törvényhozó Gyűlésnek joga van továbbá ahhoz, hogy az autonóm régióra vonatkozó „törvények bevezetését kezdeményezze”.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> A Man sziget autonómiájáról általában lásd Background Briefing (Man sziget). A Man szigeti törvénykezés alkotmányos pozíciójával és a királyi ház beleegyezésének hatásával kapcsolatban lásd Cain 2005, Bates 2001.

<sup>23</sup> Az Ålandi Parlamenttel kapcsolatban lásd Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 3. szekció. Az elnök általi feloszlásról lásd 15. szekció. Az elnök vétójogával kapcsolatban lásd 19. szekció.

<sup>24</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 226. cikkely.

<sup>25</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 228. és 231. cikkely.

<sup>26</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 223. cikkely.

<sup>27</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 234. cikkely.

<sup>28</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 167(1). cikkely.

Nunavut is rendelkezik helyi döntéshozó testülettel, amelynek hatásköre nem akkora ugyan, mint azt a fenti példák esetében láthattuk, azonban így sem elhanyagolható. A Nunavuti Törvényhozó Gyűlés egy választott képviselőkből álló gyűlés, amely bizonyos meghatározott területekkel kapcsolatban hozhat törvényeket.<sup>29</sup> A központot képviselő Végrehajtó Tanács „elutasíthat bármilyen, a Gyűlés által hozott törvényt, bármilyen alapon és bármikor, a törvény elfogadását követő egy éven belül”.<sup>30</sup> A Végrehajtó Tanács a Yukon vidékén 1978 óta nem élt ezzel a joggal. Elmondható tehát, hogy politikai konvenció alapján a Végrehajtó Tanács (*i. e.* az állami kormány) szinte soha nem él vétőjogával a területi törvények kapcsán.

Az itt felsorolt törvényhozási autonómiák közül talán Korzika rendelkezik a legkevésbé fejlett gyűléssel.<sup>31</sup> Korzikán valóban hiányzik a helyi törvényhozó testület, ami helyett csupán egy regionális gyűlés működik. A Gyűlésnek csak korlátozott szabályozó hatalma van. A központi kormánynak még a Korzikát érintő ügyek kapcsán sem kell konzultálnia a Helyi Gyűléssel, viszont „Franciaország miniszterelnöke *konzultálhat* a Gyűléssel olyan törvény- és határozattervezetek esetén, amelyek a szigetet közvetlenül érintik” (Loughlin–Daftary 1998: 18, kiemelés: M. T.). Láthatjuk tehát, hogy minden itt vizsgált törvényhozási autonómia rendelkezik a regionális tanács valamilyen formájával, habár a helyi ellenőrzés „mértéke” változó. Hasonló a helyzet a helyi végrehajtással kapcsolatban is.

A következő lépésben különbséget teszünk a „*helyi végrehajtó*” és a *helyi kormányzat* között. Helyi végrehajtónak tekintendő az a személy, aki helyi kormányzóként rendelkezik végrehajtási hatáskörrel, vagy bármilyen más meghatározó jelentőségű személy, aki ezzel a hatáskörrel van felruházva. A „*helyi kormányzat*” ezzel szemben a kormány végrehajtó hatalmi ágára vonatkozik, amelynek feladata a helyi törvények végrehajtása. Számos egyezmény szolgál arra, hogy ezek között a szervek között felossza az ellenőrzést, és amelyek értelmében a helyi végrehajtó valamilyen mértékben a központ érdekeihez, a helyi kormányzat pedig a helyi törvényhozáshoz marad hű.

A legfejlettebb helyi végrehajtó (avagy esetleg a központ leggyengébb képviselője egy autonóm területen) a Feröer-szigeteken található. Akárcsak a helyi törvényhozás kapcsán, a 2005-ös törvények hatályba lépése óta a Feröer-szigetek a végrehajtó hatalom felett is egyre nagyobb mértékben gyakorolhat felügyeletet. Azelőtt, az 1948-as autonómatörvény (Home Act) értelmében, a Feröer-szigetek csak bizo-

<sup>29</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 12–22. szekció.

<sup>30</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 28(2) szekció.

<sup>31</sup> Egyesek emellett érvelnek, hogy Korzika az adminisztratív autonómia példája. Korzika azonban rendelkezik a törvényhozási autonómiák néhány alapvető jellegzetességével, így amint ezek a jellegzetességek kerülnek szóba, Korzika is a tárgyalás részét képezi.





nyos kompetenciaterületek kapcsán rendelkezett helyi végrehajtó hatalommal.<sup>32</sup> Mint azt már megjegyeztük, a későbbi törvény értelmében a Feröer-szigetek minden olyan területen rendelkezik végrehajtó hatalommal, amelyet a központ nem tartott explicit módon magánál.<sup>33</sup> Ez abból a szempontból jelentős, hogy a helyiek így minden olyan terület felett ellenőrzést gyakorolhatnak, amelyet a központ nem tartott magánál, míg korábban csak azon területek tartoztak hozzá, amelyeket specifikusan kijelöltek a helyiek számára. A Feröer-szigetek rendelkezik továbbá egy Főbiztossal, aki Dánia nevében járhat el végrehajtó hatalommal. A Főbiztos azonban csak *ex officio* hatalommal rendelkezik a Feröer-szigeteken.<sup>34</sup> A feröeriek esetében tehát (csakúgy, mint az Azori-szigetek és az Åland-szigetek esetében) elmondható, hogy valójában két „versengő” végrehajtó van jelen a szigeten.<sup>35</sup>

Az Azori-szigetek rendelkeznek talán a másodlagos, leginkább „helyi központú” végrehajtóval. A portugál alkotmány lehetővé teszi, hogy minden autonóm régió (beleértve az Azori-szigeteket is) rendelkezzen „saját végrehajtó hatalmának gyakorlásához” szükséges hatalommal.<sup>36</sup> Az azori végrehajtó ugyanakkor „a köztársaság képviselője, akit a köztársaság elnöke nevez ki és ment fel, miután konzultált a kormánnyal”.<sup>37</sup> Nem világos, hogy ennek alapján az elnöknek a regionális vagy a központi kormánnyal kell-e konzultálnia, mint ahogyan az sem, hogy a kormány beleegyezése is szükséges-e a kinevezéshez vagy felmentéshez. Az viszont egyértelmű, hogy ez a személy a központi, nem pedig a helyi érdekeket képviseli. Ennek alapján úgy tűnik, az azoriak is azt a közéleti megoldást választották, hogy valójában két végrehajtójuk van: egyikük feladata a helyi törvények végrehajtása, míg másikuk a központ érdekeit képviseli.

Åland rendelkezik egy olyan végrehajtóval, aki a központot képviseli (a Kormányzó), valamint egy végrehajtó hatalmi ággal (a kormányzat), amely az Åland-szigetek Törvényhozó Gyűlése nevében jár el. Mint azt megjegyeztük, az egyéni végrehajtó gyakran a nemzeti kormány érdekeit képviseli, nem pedig helyi kormányzatét. Åland azonban ebben az esetben is nagyobb fokú ellenőrzéssel rendelkezik, mint a legtöbb területi autonómia, mivel a Kormányzó megválasztásakor is konzultálni kell a helyi hatóságokkal. Mindezek ellenére a „Kormányzó Finnország

<sup>32</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 4. szekció.

<sup>33</sup> 79. sz. törvény, 2005. május 12., A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körökről, 3(1) szekció.

<sup>34</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 15. szekció.

<sup>35</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 14. szekció.

<sup>36</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(g) cikkely.

<sup>37</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 230(1) cikkely.





kormányát képviseli Ålandon”,<sup>38</sup> habár csak az Ålandi Parlament házelnökének beleegyezésével nevezik ki.<sup>39</sup>

A Man szigeten a helyi végrehajtó a Tartományi Kormányzó, aki a királynőt (azaz az Egyesült Királyság központi kormányzatát) képviseli.<sup>40</sup> Mint azonban azt korábban jeleztük, a Man szigettel kapcsolatban kialakult normák és konvenciók alapján a Tartományi Kormányzó alapvetően ugyan nagy hatalommal bír a helyi törvényhozás felett (a királyi beleegyezés szükségessége révén), azonban ritkán kerül olyan helyzetbe, hogy érvényesíteni is tudja ezt a hatalmat. Man szigetének ugyanakkor nincs beleszólása a Tartományi Kormányzó megválasztásába, ellentétben az Åland-szigetekkel.

Végezetül, Nunavutban a Kormánybiztos képviseli a központot, akit a kanadai szövetségi kormány választ.<sup>41</sup> A Kormánybiztos a szövetségi kormány, azaz a központ nevében jár el,<sup>42</sup> és a Nunavuti Törvényhozó Gyűlés ajánlása alapján egy Végrehajtó Tanácsot nevez ki.<sup>43</sup> Végeredményben azt mondhatjuk, hogy a Kormánybiztos szerepe leginkább ceremoniális. A tényleges hatalom Nunavutban a területi Végrehajtó Tanács (a Kabinet) kezében van. Ezek alapján a Kormánybiztos szerepe leginkább a Man szigeten lévő Tartományi Kormányzóéhoz hasonlatos.

Habár az autonóm régiók *végrehajtó biztosa* nem mindig a helyi érdekek képviselője, a *helyi kormányzat*, amely a törvények végrehajtását felügyeli, számos esetben elsődlegesen a helyi érdekeket szem előtt tartva jár el. Ålandon a kormányt „Åland egy törvénye értelmében nevezik ki”,<sup>44</sup> ami a helyi ellenőrzés meglétére utal. Åland kormányának joga van rendeleteket hozni „az Åland hatáskörébe tartozó ügyekben”.<sup>45</sup> A Man sziget is rendelkezik helyi kormányzattal, de a királyi ház képviselője is jelen van a Tartományi Kormányzó személyében.<sup>46</sup> A Feröer-szigeteken is létezik helyi kormány.<sup>47</sup> Az Azori-szigeteknek egyaránt joga van „regionális kormányhoz” és Törvényhozó Gyűléshez is.<sup>48</sup> A regionális kormány „politikai felelősséggel tartozik a Törvényhozó Gyűlésnek”, viszont „a köztársaság képviselője nevezi ki az elnökét a regionális választások eredményének fényében”.<sup>49</sup> A köztársaság elnöke

<sup>38</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 4. szekció.

<sup>39</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 52. szekció.

<sup>40</sup> Background Briefing, 4. szekció.

<sup>41</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 5–6. szekció.

<sup>42</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 9. szekció.

<sup>43</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 11. szekció.

<sup>44</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 16. szekció.

<sup>45</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 21. szekció.

<sup>46</sup> Lásd általában: Background Briefing (Man sziget), 3. és 4. szekció.

<sup>47</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31. A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 4-es szekció.

<sup>48</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 231(1) cikkely.

<sup>49</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 231(3) cikkely.



nevezi ki a kormány további tagjait „a regionális kormány elnökének ajánlása alapján”.<sup>50</sup> Ebben az esetben sem egyértelmű, hogy a kormány ki felé lesz lojális. Egyetértés esetén ez természetesen nem okoz problémát, a vitás kérdések kapcsán azonban igen.<sup>51</sup> Nunavutban pedig, mint azt említettük, létezik egy helyi Végrehajtó Tanács.

A törvényhozáson és a végrehajtáson kívül az önkormányzás a helyi igazságszolgáltatás feletti ellenőrzést is jelentené.<sup>52</sup> Ezen a területen azonban a központi hatalmak kevésbé szívesen mondanak le az ellenőrzésről. Az ellenállás indokai talán abban keresendők, hogy a központ attól tart, hogy a helyi ellenőrzésű bíróságok esetleg nem tartatnak majd be bizonyos törvényeket, de az is elképzelhető, hogy pusztán arról van szó, hogy az igazságszolgáltatási rendszer kevésbé alkalmas arra, hogy helyi ellenőrzés alá kerüljön. Az igazságszolgáltatás ugyanis végső soron olyan alapvető törvényeken alapul, amelyeket nem lehet módosítani az állam különböző területein (még ha bizonyos helyi törvények változhatnak is). Az is indokolhatja a helyzetet, hogy nem lehetséges igazságszolgáltatás feletti ellenőrzést biztosítani a periféria számára. A bírókat például egy ország teljes területén belül központi hatóságok nevezik ki, és amennyiben a kinevezési hatalmat átengedik a helyieknek, úgy könnyen alkotmányos és jelentős politikai problémákat idézhetnek elő. Bármilyen legyen is azonban az indok, látható, hogy az igazságszolgáltatói hatalom jóval kevésbé decentralizált. Számos esetben nem is említik az ilyen jellegű hatalmat, amikor pedig igen, ott a központ explicit módon magánál tartja azt (Åland). A Feröer-szigetek és Man sziget is rendelkezik azonban valamekkora igazságszolgáltatási ellenőrzéssel. A Feröer-szigeteki hatóságok számára biztosított annak joga, hogy bíróságokat állíthassanak fel, amelyek „minden, a Feröer-szigetekkel kapcsolatos felelősségi körbe eső ügyben igazságot szolgáltathatnak”.<sup>53</sup> A Man sziget „elkülönült joghatóságot képez, amelynek saját törvényei vannak” (Cain 2005: 2).<sup>54</sup> Nunavut korlátozottabb lehetőségekkel rendelkezik az igazságszolgáltatás ellenőrzésében. Az ottani Gyűlés törvényeket hozhat „a nunavuti igazságszolgáltatással kapcsolatban, beleértve a területi bíróságok létrehozását, fenntartását és elrendezését, mind polgári, mind pedig büntetőjogi értelemben; valamint a polgári peres eljárások rendjével kapcsolatban is”.<sup>55</sup> A bírókat

<sup>50</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 231(4) cikkely.

<sup>51</sup> A helyi végrehajtó, a helyi kormányzat és a nemzeti kormány közötti interakcióról általában lásd *Interpretation* 1932.

<sup>52</sup> Hannum számára ez az ellenőrzés elengedhetetlen.

<sup>53</sup> 79. sz. törvény, 2005. május 12., A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körökről, 4. szekció. Erre azonban még nem került sor.

<sup>54</sup> Lásd továbbá Background Briefing 2.

<sup>55</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(e) szekció.



azonban a központ által irányított Kormánybiztos nevezi ki.<sup>56</sup> Ezeken felül az autonóm területek nem rendelkeznek az igazságszolgáltatás feletti ellenőrzés egyéb formáival.

Egy autonóm régió számára a nyelv is központi fontosságú lehet, amennyiben lakossága a központétól eltérő nyelvet beszél. Az itt tárgyalt törvényhozási autonómiák közül három esetben találkozhatunk kifejezetten a számukra biztosított nyelvi jogokkal: az Åland-szigetek, a Feröer-szigetek és Nunavut esetében. A nyelvi jogok ilyen szintű elismerése az autonómia nagyobb hatáskörét és mértékét jelenti. Åland helyi nyelve a svéd, de létezik a finn nyelv használatához való jog is, és a finn nyelvre történő fordítást minden esetben lehetővé teszik azon állami hatóságok kapcsán, amelyek joghatósággal rendelkeznek az Åland-szigeteken. Az iskolákban és az Ålandi Parlament előtt svéd nyelven beszélnek.<sup>57</sup> A Feröer-szigeteken „a feröeri az elsődleges nyelv, azonban a dán nyelvet is oktatni kell, nyilvános ügyekben pedig feröeri és dán nyelven is el lehet járni”.<sup>58</sup> Ez tehát különbözik a finn nyelv esetétől Ålandon. A Feröer-szigeteken is biztosítani kell a fordítást egyik nyelvről a másikra. Nunavut területén a nyelv feletti ellenőrzés valamivel kevésbé van a helyiek kezében. A kanadai alkotmány értelmében a területek hivatalos nyelve az angol és a francia, ezt pedig nem lehet korlátozni. Az angol és a francia mellett azonban a területi nyelvtörvények az inuktitut (a helyi nyelv) számára is garantálják a hivatalosság státuszát, azaz a jogot arra, hogy azt megőrizzék, terjesszék és használják.<sup>59</sup> A többi autonóm régió kapcsán elmondható, hogy a központ vagy nem terjeszti ki a hivatalos státuszt a helyi nyelvre (Korzika), vagy pedig nincs olyan helyi nyelv, amelyet meg kellene őrizni (Azori-szigetek).

Egy további, elsődleges tárgykörbe tartozó kérdés annak eldöntése kapcsán, hogy beszélhetünk-e törvényhozási autonómiáról, és amennyiben igen, úgy erős vagy gyenge típusal van-e dolgunk, a *központi ügyekben mutatott helyi közreműködés mértéke*. Egy adott régió helyi érdekeinek védelme megvalósulhat a központi ügyekbe való beleszólás kapcsán is. Ennek egyik legegyszerűbb módja az, ha garantálják a helyiek beleszólását a központi szabályozás olyan kérdései kapcsán, amelyek a régiót is érintik. Habár a Man sziget alapvetően nem jogosult arra, hogy beavatkozzon az Egyesült Királyság ügyeibe, a normák, szokások és konvenciók az évek során kialakították azt a „gyakorlatot, hogy a sziget beleegyezése nélkül nem alkotnak jogszabályokat olyan kérdések kapcsán, amelyek a sziget belügyének tekinthetők” (Cain 2005: 8). Åland esetében a központnak ki kell kérnie a

<sup>56</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 31(2) szekció.

<sup>57</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 36–43. szekció.

<sup>58</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 11. szekció.

<sup>59</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(n) szekció.



szigetek véleményét az azokra hatással lévő ügyek kapcsán.<sup>60</sup> A vélemény kikérése explicit előírás, azonban ez a vélemény nem kötelező erejű, így ez a jog valójában alacsonyabb mértékű is lehet, mint a Man sziget joga. Másrészt viszont Åland rendelkezik azzal a joggal is, hogy kezdeményezéseket nyújtson be a finn parlamentnek.<sup>61</sup> Az ålandi delegáció, amelynek feladata a döntéshozás bizonyos közös pénzügyi kérdésekben, ålandi és finn tagokkal egyaránt rendelkezik.<sup>62</sup> Az Azori-szigetek hasonlóképp rendelkeznek a nem kötelező érvényű konzultáció, valamint a párbeszéd kezdeményezésének jogával.<sup>63</sup> A nem kötelező érvényű konzultáció a Feröer-szigetek esetében is szükséges.<sup>64</sup>

A helyi érdekek központi érvényesítésének másik módja, ha a helyiek képviselőket küldhetnek a központi parlamentbe. A Feröer-szigetek két képviselőt küldhetnek a dán alsóházba, egyet pedig a felsőházba.<sup>65</sup> Finnország alkotmánya értelmében az ålandiak egy hellyel rendelkeznek a finn országgyűlésben.<sup>66</sup> A regisztrált korzikai szavazók négy képviselőt és két szenátort küldhetnek a francia parlamentbe. A kanadai alsóházban Nunavut egy választott képviselővel rendelkezik, továbbá egy helyet biztosítanak számára a szenátusban (a felsőházban) is. A szenátorokat a Kormánybiztos jelöli élethosszig tartó mandátummal. Ilyen jogköröket könnyebben adnak meg földrajzilag jobban elszigetelt területek számára.

A következő, az elsődleges tárgykörhöz tartozó szempont a *beágyazottság* kérdése. A beágyazottság arra utal, hogy a központ mennyire könnyen vagy nehezen hajlandó az autonómiamegállapodások megváltoztatására. Ezt a fogalmat tehát könnyen át lehet fordítani a kisebb vagy nagyobb helyi ellenőrzés problémájára, a jelen tanulmány terminológiáját követve. Minél nagyobb mértékű a beágyazottság, annál nagyobb mértékű az autonómia. Habár más szempontból a nunavuti autonómia kevesebb helyi ellenőrzést biztosít, mint más törvényhozási autonómiák, azt lehet mondani, hogy a Nunavuti Földegyezmény (Nunavut Land Claims Agreement - NLCA) 4. cikkelye értelmében Nunavut autonómiája alkotmányos szinten beágyazott. Az 1993-as Földegyezményt megerősíti és védi a kanadai alkotmány 35. szekciója (Légaré 1996: 139-163). Ennek értelmében az NLCA minden rendelkezésének módosításához, beleértve a 4. cikkelyt is, a Nunavut Tunngavik Inc. és a kanadai központi kormányzat beleegyezése egyaránt szüksé-

<sup>60</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 33. szekció.

<sup>61</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 22. szekció.

<sup>62</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 57. szekció.

<sup>63</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(v) és 229(2) cikkely.

<sup>64</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 7. szekció.

<sup>65</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 14. szekció.

<sup>66</sup> Finnország alkotmánya, 2000, 3. fejezet, 25. szekció.



ges.<sup>67</sup> Az 1993-as Földegyezmény ezzel ellentétben törvényjellegű (Légaré 1998: 271–299). Habár az 1993-as, Åland autonómiájával kapcsolatos törvény formálisan nem alkotmányos törvény, megváltoztatásához kétharmados többség szükséges a helyi és a központi törvényhozásban egyaránt, így valójában ugyanolyan tartós (vagy bizonyos szempontból akár tartósabb is), mint bármilyen alkotmányos rendelkezés.<sup>68</sup> Ezen kívül Finnország alkotmánya legalább két helyen utal Åland autonómiájára.<sup>69</sup> Man sziget ebből a szempontból is érdekes problémát vet fel, tekintve, hogy az Egyesült Királyság nem rendelkezik írásos alkotmánnyal. Az elismert normák, szokások és konvenciók alapján azonban azt lehet mondani, hogy a Man sziget autonómiája épp olyan jól beágyazott, mint a tárgyalta autonómiák bármelyike. Az Azori-szigetek beágyazottságára a portugál alkotmány 288. cikkelye alapján lehet következtetni. „Ez a szekció »a revíziók korlátaival« kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy bizonyos alapvető elveket, úgymint az Azori-szigetek és Madeira politikai és adminisztratív autonómiáját, olyan szintre emeli, amelyet az alkotmányt módosító törvényeknek is tiszteletben kell tartaniuk” (Suksi 1998: 158). Az autonóm régióval kapcsolatos elvek tehát félig alkotmányos védelmet élveznek. Bizonyos kérdésekkel kapcsolatban a törvényjavaslatok kezdeményezésének joga ugyancsak az autonóm régió kezében van, nem pedig a központéban, ez pedig szintén védelmet biztosít. A védelem azonban kisebb mértékű annál, amekkora lehetne. Ahogyan Suksi megjegyzi, „a portugál alkotmány nem úgy ágyazza be az Azori-szigetek és Madeira autonómiáját, hogy azok törvényhozó gyűléseinek beleegyezését kérné az alkotmány esetleges módosításai előtt” (Suksi 1998: 159). Egyéb területek, úgymint a Feröer-szigetek vagy Korzika, kevésbé vagy egyáltalán nem beágyazottak. Ezeknek a területeknek az autonómiáját csak „olyan törvények szabályozzák, amelyek az általános jog alapján léptek hatályba” (Suksi 1998: 162). Ezeket az autonómiákat az általános törvénykezés megváltoztathatja vagy akár meg is szüntetheti.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Nunavut Land Claims Agreement (NLCA), 1993, 2.13.1. szekció. Köszönettel tartozom André Légarénak, amiért segített az alkotmányos struktúra és a törvények közötti kapcsolat tisztább megértésében.

<sup>68</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 69. szekció.

<sup>69</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 6. fejezet, 75. szekció; valamint 11. fejezet, 122. szekció.

<sup>70</sup> André Légaré és én régóta vitázunk azon, hogy az Azori-szigetek vagy Nunavut rendelkezik-e az autonómia kiterjedtebb formájával. Légaré szerint Nunavut autonómiája kiterjedtebb, részben azért, mert jobban beágyazott, mint az Azori-szigeteké. Szerintem viszont a beágyazottság csupán a számos első tárgykörbe tartozó szempont egyike, és összességében az Azori-szigetek kiterjedtebb autonómiával rendelkeznek. Lehet azonban, hogy Légarénak van igaza. Ebben az esetben az olvasó módosíthatja az autonómiák sorrendjét. Bárhogy is legyen, a vita alátámasztja, hogy a jelen tanulmányban bemutatott séma hasznos lehet, hiszen keretet biztosít az autonómiák jellegzetességeinek leírására.



Suksi amellett érvel, hogy a valódi autonómiának alkotmányos alapokról kell kiindulnia, hogy védve legyen a központi törvényhozással szemben (Suksi 1998: 152). Elképzelhető azonban, hogy az autonómia normák és szokások alapján történő tiszteletben tartása gyakorlatilag, bár nem explicit módon, „közel alkotmányos” védelem kialakulásához vezethet. A Man sziget és a Feröer-szigetek esetében például az autonómia történelme olyan régre nyúlik vissza, hogy nehéz elképzelni annak felszámolását, kivéve talán a helyi hatóságok teljes inkompetenciája esetében (például ha azok az Európai Emberi Jogi Egyezményt sértő határozatokat hoznak). Suksi szembeállítja az alkotmányos beágyazottságot a nemzetközi jogon alapuló beágyazottsággal. Amennyiben ez utóbbi esetben garantálják az önkormányzás jogát egy kisebbség számára, „az államnak kötelessége azt nem gyengíteni vagy megszüntetni” (Suksi 1998: 164). Amennyiben a nemzetközi jog egyre fontosabbá válik a globalizálódó világunkban (és számos szerző úgy véli, hogy ez a helyzet), úgy joggal várhatjuk, hogy a nemzetközi jog általi védelem fontossága is megnő a 21. században (lásd alább a harmadlagos tárgykörbe tartozó ügyeket).<sup>71</sup>

Az utolsó, az elsődleges tárgykörbe tartozó ügy a *vitarendezés*. Az ismertetett megállapodásokban találhatóak vitarendezési mechanizmusok az Azori-szigetek, a Feröer-szigetek, az Åland-szigetek és a Man sziget esetében. Az Azori-szigetek rendelkeznek a legkiterjedtebb helyi ellenőrzéssel a vitarendezés kapcsán. Mint arról korábban szó volt, a köztársaság képviselőjének vétőjét felülírhatja a (helyi) Törvényhozó Gyűlés abszolút többsége.<sup>72</sup> A köztársasági elnök természetesen rendelkezik azzal a hatalommal, hogy feloszlathassa a Törvényhozó Gyűlést és az Azori-szigetek regionális kormányát.<sup>73</sup> A Feröer-szigetek esetében a viták végső rendezője egy bizottság, amelynek „két tagját a dán kormány jelöli ki, két tagját pedig a feröeri kormány; tagja továbbá három bíró a legfelsőbb bíróságról, akiket annak elnöke nevez ki”.<sup>74</sup> A bírók nem szavaznak abban az esetben, ha a másik négy tag véleménye megegyezik a vitarendezés kérdésében. Amennyiben azonban nem értenek egyet, kizárólag a legfelsőbb bírók döntenek az ügy kapcsán. Az Åland-szigeteken a nemzeti legfelsőbb bíróság az a végső jogi hatalom, amely tanácsot ad az elnöknek a vétőjog-érvényesítés kapcsán.<sup>75</sup> A Man sziget esetében pedig a viták rendezésére az Egyesült Királyság Titkos Tanácsának igazságügyi bizottsága hivatott (Bates 2001: 3).

Ezek azok az első tárgykörbe tartozó ügyek, amelyek fontosak annak megállapításában, hogy egy autonómia mennyire széles hatáskörű (az ügyek összesített

<sup>71</sup> A nemzetközi jog fokozódó relevanciájával kapcsolatos érvekért lásd Ryan 1997: 77–100.

<sup>72</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 233(2) és 233(3) cikkely.

<sup>73</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 234.

<sup>74</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 6. szekció.

<sup>75</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 60. szekció.



száma), mennyire jelentős (az első tárgykörbe tartozó ügyek definíció szerint a legfontosabbak) és mekkora mértékű. A számos, első tárgykörbe tartozó ügyre kiterjedő, relatíve nagy helyi ellenőrzést biztosító autonómia erős törvényhozási autonómiára utal. Egy kevesebb ilyen ügyre kiterjedő és kisebb helyi ellenőrzést biztosító autonómia pedig gyengébb törvényhozási autonómiára, esetleg az autonómia nem törvényhozási formáira utal. Ez a megközelítés kevésbé merev, mint a javasolt alternatívák. Miközben rugalmassága erősségnek tekinthető abban az értelemben, hogy lehetőséget nyújt az autonóm berendezkedések szélesebb spektrumának kezelésére, analitikus szempontból gyengésséget jelent, mivel nagyobb fokú szubjektivitást tesz lehetővé. A kutatási terület számos szakértője megfogalmaz bizonyos feltételeket, amelyeknek a „valódi” autonómiáknak vitán felül meg kell felelniük. Mint arra máshol már utaltunk, Hannum például többek között szükségesnek tartja, hogy legyen „egy helyi szinten választott, valamekkora törvényhozási autonómiával rendelkező törvényhozó testület”, amelynek döntéseit bizonyos területeken nem lehet megvétőzni; továbbá egy helyi szinten választott végrehajtó és „független helyi igazságszolgáltatás” (Hannum 1990: 467). Nem egyértelmű, hogy hány autonómia felel meg valóban ezeknek a szttenderdeknek – ha egyáltalán bármelyik is megfelel. Ezek a feltételek világosak, és a jogi elemzés szempontjából tökéletesen védhetőek, azonban az is világos, hogy ezek a merev szttenderdek sok olyasmit kizárnak, ami része az autonómia fogalmunknak, akár területi, akár más alapokon. Ebben a tekintetben árulkodó lehet Potter Stewart (az amerikai legfelsőbb bíróság tagja) megjegyzése az obszcén tartalom definíciójával kapcsolatban: „Felismerem, ha látom”. Felismerjük az autonóm berendezkedéseket, ha találkozunk velük, és nem szívesen tagadnánk létüket pusztán azért, mert nem felelnek meg valamilyen merev definíciós szempontrendszernek. Az ebben a tanulmányban bemutatott hozzáállás tehát inkluzívabb, kevésbé merev és valóban, analitikus értelemben kevésbé objektív.

## Másodlagos tárgykörbe tartozó ügyek

A másodlagos tárgykörbe tartozó ügyek nem annyira elengedhetetlenek a törvényhozási autonómia megléte szempontjából, így hiányukból nem is kell feltétlenül arra következtetnünk, hogy nem ilyen autonómiával van dolgunk. Mindezzel együtt a meglétük tovább ágítja az autonómia hatáskörét (az ügyek összesített számát), és nagyobb mértékűt is jelenthet az egyes esetekben. Több másodlagos tárgykörbe tartozó ügy megléte és az ezek feletti jelentős mértékű helyi ellenőrzés a törvényhozási autonómia relatíve erős formájára utal, míg a kevesebb másodlagos tárgykörbe tartozó ügy megléte és/vagy az ezek feletti helyi ellenőrzés alacsony mértéke a törvényhozási autonómia gyengébb formájára utal. Ez a szekció a követ-





kező, másodlagos tárgykörbe tartozó ügyeket vizsgálja: oktatás; helyi állampolgárság vagy állandó lakóhely; szimbólumok; ki finanszírozza a helyi kormányzatot; tudnak-e kölcsönt felvenni a helyi hatóságok; helyi adózás; mentesség a központi adózás alól; bevételkezelés; a helyi szolgáltatások díja; belbiztonság; helyi választási szabályok; valamint ki irányítja a meghatározatlan ügyeket („gyűjtőszabály”).

A másodlagos tárgykörbe tartozó ügyek első csoportja az *oktatással* kapcsolatos. Kissé meglepő módon kevesebb törvényhozási autonómia biztosít oktatással kapcsolatos jogokat, mint azt várnánk. Az itt tárgyalt esetek közül egyedül az Åland-szigetek, a Feröer-szigetek, valamint Nunavut rendelkezik oktatási jogokkal. Az Åland-szigeteken a helyi oktatás svéd nyelven történik – és feltételezhetjük, hogy a helyi svéd kultúra részét képezi ennek az oktatásnak.<sup>76</sup> Az azonban a leginkább lenyűgöző, hogy a svéd nyelvű oktatás az óvodától az egyetemi szintig jelen van. Természetesen ehhez Finnországban, Svédországban vagy egyéb szárazföldi országban kell egyetemre járnia az illetőnek. A feröeriek számára nem áll rendelkezésre egyetemi szintű oktatás, azonban az általános iskolától a tanárképző főiskoláig irányíthatják az oktatást.<sup>77</sup> Nunavutban az állami iskolákat a nunavuti kormány irányítja és finanszírozza. Az inuit többség nyelvét (inuktitut) csak negyedik osztályos korig tanítják. Nunavut rendelkezik továbbá egyetemi szintű oktatással is bizonyos területeken (például: ápolóképzés, Északi Tanári Diploma [Northern Teacher Diploma]). Mindezek mellett magánjellegű egyházi iskolák is léteznek, ahol a hallgatók csak a magániskola fenntartásához járulnak hozzá.<sup>78</sup>

A következő másodlagos tárgykörbe tartozó ügy a *helyi „állampolgárság” vagy lakhely* és ennek hatása az autonómia erősítésére.<sup>79</sup> Csak a Man sziget, az Åland-szigetek és a Feröer-szigetek rendelkeznek ilyen állampolgársággal. A Man sziget és az Åland-szigetek jelentős helyi ellenőrzéssel rendelkeznek a helyi állampolgárság kapcsán, amelynek köszönhetően valódi előnyökben részesül az autonóm területek lakossága. Ezekben a helyeken a lakhely vagy állampolgárság magában foglalja a szavazati jogot, valamint a munkavállalást a lakhellyel vagy állampolgársággal nem rendelkezők kizárásával. Az Åland-szigeteken mindezeket kívül benne foglaltatik az a jog is, hogy valakinek valódi tulajdona lehessen – amely jog korlátozott a nem állampolgárok számára.<sup>80</sup> A feröeriek esetében a pusztai lakhely

<sup>76</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 40. szekció.

<sup>77</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, „A” lista, 9.

<sup>78</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(m) szekció.

<sup>79</sup> Az állampolgárság fogalma itt a helyi lakosok valamilyen típusú egyedi jogainak elismerését jelenti. Az állampolgárság és a lakhely fogalmi felcserélhetők egymással. Az állampolgárság itteni fogalma nem szinonim a nemzeti állampolgárság fogalmával. De mint azt látni fogjuk, számos előnye lehet az ilyen típusú „lakhellyel” való rendelkezésnek.

<sup>80</sup> Åland esetéhez lásd Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 6–12. szekciók; a Man sziget kapcsán lásd New Residents.





(szemben a helyi állampolgársággal) lehetővé teszi, hogy valaki politikai hivatalt vállaljon, szavazzon a helyi választásokon, és speciális jelölés legyen az útleveleiben.<sup>81</sup> Az Åland-szigeteken található a legerősebb helyi hatalom, Man szigete pedig a másodlagos a sorban. A feröeri lakhely nem garantál egyedi előnyöket. Az itt elemzett autonómiák közül egyetlen másik sem nyújt speciális előnyöket a lakhely kapcsán, a szavazati és a hivatalvállalási jogot leszámítva.

A következő, másodlagos tárgykörbe tartozó ügy a helyi régió *szimbólumaival* (ügymint zászlók vagy ünnepek) kapcsolatos jogosultságokat érinti. Ebben a tekintetben szintén csak a Feröer-szigetek, a Man sziget, valamint az Åland-szigetek törvényhozási autonómiája rendelkezik helyi ellenőrzéssel. Mindhármuk esetében külön jog biztosítja a saját zászló használatát.<sup>82</sup> Az itt ismertetett további törvényhozási autonómiák közül egy sem garantál hasonló jogot. A helyi szimbólumok használata a hatáskör és a mérték magasabb fokát jelenti, azaz „erősebb” törvényhozási autonómiát jelent.

Szintén másodlagos tárgykörbe tartozó ügy a *helyi költségvetés finanszírozása*. A Man szigetnek állnia kell a saját adminisztrációs és közigazgatási költségeit, ezeken kívül azonban szinte egyáltalán nem fizet az Egyesült Királyságnak, kivéve a védelemmel kapcsolatos kiadásokban történő szerepvállalást.<sup>83</sup> Az Azori-szigetek fennhatósága kiterjed a helyi költségvetésre.<sup>84</sup> Ezen példák mindegyike a helyi ellenőrzés jelentős mértékét bizonyítja. Az Åland-szigeteknek közel ugyanilyen mértékű a költségvetés feletti ellenőrzése (és mint látni fogjuk, bizonyos területeken még nagyobb). Az Åland-szigetek meghatározott összegű támogatást kap minden évben a központtól („kiegyenlítési összeget”). Ezen felüli juttatásokat is kaphat az Åland hatáskörébe tartozó egyszeri kiadások esetében,<sup>85</sup> mindezekon kívül pedig helyi adóilletékességgel rendelkezik, amelyet azonban a helyi kormányadót leszámítva eddig nem használt ki. A Feröer-szigetek és Nunavut költségvetés-ellenőrzésének mértéke kisebb az eddig tárgyalt eseteknél. Feröer esetében a szigeteknek kell állnia minden olyan kiadást, amely valamilyen kompetenciájukkal kapcsolatos.<sup>86</sup> Egyéb kiadásokkal kapcsolatban ugyan nem terheli őket felelősség, azonban nem is irányíthatják ezeket a kiadásokat. Általában véve elmondható, hogy költségvetési

<sup>81</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 10. szakció.

<sup>82</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 18(3) szakció; 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 12. szakció.

<sup>83</sup> Background Briefing (Man sziget), 7. szakció.

<sup>84</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(p) és 232(1) cikkely.

<sup>85</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 45. és 48. szakció.

<sup>86</sup> Lásd általánosan: 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 2. szakció, valamint „A” lista, 7. szakció; továbbá: 79-es sz. törvény, 2005. május 12., A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körökről, 3(2) szakció.



kompetenciájuk (az 1990-es évek gazdasági nehézségei óta) korlátozottabb, mint azt a többi példánk esetében tapasztalhattuk. Nunavutban a Helytartó (a központ képviselőjében) tesz ajánlatot a kiadásokkal kapcsolatban, és ő is hagyja azokat jóvá.<sup>87</sup> Amennyiben pedig a központ anyagi támogatást nyújt, úgy azt kizárólag a meghatározott célra lehet fordítani.<sup>88</sup> Nunavut tehát láthatóan kevesebb pénzügyi befolyással rendelkezik, mint a többi törvényhozási autonómia, ez azonban még mindig nagyobb befolyás, mint ami a nem törvényhozási autonómiákat jellemzi.

A *bevételek kezelése* szintén a helyi ellenőrzés mértékétől függ. A Man sziget rendelkezik a bevételek feletti ellenőrzés legnagyobb fokával, hiszen a Tynwaldi Országgyűlés az Egyesült Királyság beleszólása nélkül fogadja el a költségvetését. Az Azori-szigetek szintén rendelkezhetnek afelett, hogy hogyan kezelik a helyben befolyó jövedelmet, valamint a központ által kapott pénzügyi összegeket.<sup>89</sup> Ezzel szemben a Feröer-szigetek csak a helyi jövedelmek felett gyakorolnak ellenőrzést.<sup>90</sup> Åland nagyobb mértékű ellenőrzéssel rendelkezik a kiadások terén, és mentesül az állami számvetőkész vizsgálatai alól. Nunavut költhet pénzt helyi célok megvalósítása érdekében, ezt azonban a kormányzónak kell javasolnia.<sup>91</sup> A többi törvényhozási autonómia nem tesz említést a költségvetés feletti helyi ellenőrzésről.

A *kölcsön* kérdése tekintetében elmondható, hogy egyedül az Åland-szigetek és Nunavut rendelkeznek ilyen joggal. Åland azonban jóval nagyobb kontrollal bír ennek kapcsán, mint Nunavut. Az Åland-szigeteken a kötvény formájában nyújtott kölcsönről helyben döntenek.<sup>92</sup> Ezzel ellentétben Nunavutban a kormányzó beleegyezése szükséges a kölcsönhöz, így végső soron a központ dönt arról, hogy Nunavut kaphat-e kölcsönt vagy sem.<sup>93</sup> A felhalmozott tartozás nem haladhatja meg a 200 millió kanadai dollárt. Összehasonlításképpen azonban megjegyzendő, hogy egyetlen más, itt bemutatott törvényhozási vagy nem törvényhozási autonómia sem tarthat igényt kölcsönre.

Az *adózás* természetesen a pénzügyi ellenőrzéshez kapcsolódik. A Man szigetnek, Nunavutnak, az Åland-szigeteknek, az Azori-szigeteknek és a Feröer-szigeteknek egyaránt van valamennyi joga *helyi* adók szedéséhez. Ezen túlmenően pedig a Man sziget és Åland bizonyos mértékben mentesül a *központi* adószedés alól is. A Man sziget „megtermeli saját állami bevételét”, és „nem részesül támogatásban

<sup>87</sup> Nunavut-tal kapcsolatos törvény, 1993, 40. szakcso.

<sup>88</sup> Nunavut-tal kapcsolatos törvény, 1993, 41. szakcso.

<sup>89</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(j) cikkely.

<sup>90</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, „A” lista, 7. szakcso.

<sup>91</sup> Lásd általánosan: Nunavut-tal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(u) és 40. szakcso.

<sup>92</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 50. szakcso.

<sup>93</sup> Nunavut-tal kapcsolatos törvény, 1993, 27. szakcso.



az Egyesült Királyságtól, valamint nem is fizet járulékot annak”.<sup>94</sup> Nunavutnak joga van a közvetlen adószedéshez az autonómia területén belül.<sup>95</sup> Alacsony lakosság-száma (kb. 30 000 fő) és fejletlen gazdasága miatt azonban erősen támaszkodik a kanadai központi kormány támogatására. Álandnak joga van helyi adók kivételére, valamint járulékot is kap a központtól.<sup>96</sup> Az Azori-szigetek is vethetnek ki a központ által jóváhagyott adókat.<sup>97</sup> A Feröer-szigetek jogosultak helyi adókra, helyi jövedelemadóira azonban nem.<sup>98</sup> Azaz elmondható, hogy a helyi ellenőrzés a Man szigeten, Nunavutban és Álandon maximalizált. Az Azori-szigetek és a Feröer-szigetek kevesebb kontrollal rendelkeznek. Ha ehhez hozzávesszük a Man sziget adómentességét a központi adókkal kapcsolatban, kijelenthetjük, hogy a helyi ellenőrzés ebben a tekintetben ott a legnagyobb mértékű. Álandon ez valamivel kisebb mértékű, mivel fizetnie kell a központból kivetett adókat, bár adóbevallása automatikus, és többlettel is rendelkezhet, ha Áland többet fizet be a finnországi átlag 0,5%-ánál.<sup>99</sup>

A pénzszerzés utolsó módja a *helyi szolgáltatásokkal kapcsolatos díjak beszedése*. Nunavut kibocsáthat bizonyos engedélyeket, beleértve a házasságkötési engedélyt, és ez feltételezhetően engedélyezési díjakat is magában foglal.<sup>100</sup> Álandnak lehetősége van eljárni a részére befizetett illetékek kapcsán.<sup>101</sup> A Feröer-szigeteknek jogában áll kikötői illetéket szedni.<sup>102</sup>

A következő, másodlagos tárgykörbe tartozó ügy a *helyi biztonság* kérdése. Ez központi probléma lehet olyan helyeken, ahol a kisebbség és a központ különösen bizalmatlan egymás iránt. Az elemzett esetek legtöbbszörénél azonban a bizalmatlanság közel sem ilyen magas, a belbiztonság kérdése ezért általában kisebb horderejű. Valószínűleg az Áland-szigetek rendelkeznek a legnagyobb mértékű ellenőrzéssel a belbiztonság kérdésében: néhány központi előjogot leszámítva teljes mértékben a helyiek irányítják a biztonságpolitikát.<sup>103</sup> Feröer esetében, mivel a központ nem tartotta explicit módon magánál ezt a jogot, a 2005-ös törvények értelmében

<sup>94</sup> Background Briefing (Man sziget), 7. szekció.

<sup>95</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(j) szekció.

<sup>96</sup> Áland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 18(5) szekció.

<sup>97</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(i) szekció.

<sup>98</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, „A” lista, 7. szekció.

<sup>99</sup> Áland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 49. szekció.

<sup>100</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(k) és (o) szekciók.

<sup>101</sup> Áland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 18(5) szekció.

<sup>102</sup> 11. sz. törvény, 1948. március 31., A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, „A” lista, 7. szekció.

<sup>103</sup> Áland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 18(6) szekció.



szintén a feröeriek irányítják azt.<sup>104</sup> Az itt tárgyalt esetek közül egyetlen másik sem tartalmaz rendelkezéseket a belbiztonság kérdésével kapcsolatban.

Fontos továbbá azt is meghatározni, hogy melyik terület (a központ vagy az autonómia) gyakorol majd ellenőrzést az újonnan felmerülő ügyek kapcsán, és hogy a központnak jogában áll-e a jövőben ügyeket delegálni a perifériákra, amennyiben az azok feletti rendelkezésre nem terjed ki az eredeti megállapodás. A Man sziget lényegében minden ügyet kormányoz a védelmi és külpolitika kivételével. Amennyiben új ügyek merülnek fel, a Man sziget általában azokat is irányítja, kivéve a nemzetközi vonatkozású témákat.<sup>105</sup> A 2005-ös törvényhozás értelmében a Feröer-szigetek is rendelkeznek minden olyan ügy feletti ellenőrzéssel, amelyet nem tartott magánál a központ – ez utóbbiból pedig csak néhány található, mint például a védelmi és külpolitika. Állandon lehetőség van az újonnan felmerülő ügyek bizonyos mennyiségének delegálására, amennyiben ebben mindkét oldal egyetért.<sup>106</sup> Az Azori-szigetek esetében „a köztársasági kormány és a regionális kormányzatok megegyezhetnek a kooperáció egyéb formáiról, különösképp azokról, amelyek a felelőségek delegálását is magukban foglalják”.<sup>107</sup> A portugál alkotmány 165. cikkelye megemlíti azokat az ügyeket, amelyek delegálására lehetőség van – bizonyos kivételekkel.<sup>108</sup> Nunavutban a helyi kormányzat átveheti az ellenőrzést bizonyos új ügyek kapcsán a kormánybiztos iránymutatása vagy az NCLA értelmében. Bármelyik esetben is történjen, ez számít az új ügyek kapcsán meglévő legalacsonyabb szintű ellenőrzésnek.<sup>109</sup>

Az utolsó, másodlagos tárgykörbe tartozó dolog azzal kapcsolatos, hogy az *explicit módon fel nem sorolt ügyek* (a „gyűjtőszabály” alá tartozó ügyek) felett a központi vagy a helyi hatóságok gyakorolnak-e felügyeletet. A Feröer-szigetek esetében a 2005-ös törvények értelmében minden olyan ügy a helyiek hatáskörébe tartozik, amelyet a központ explicit módon nem tartott magánál.<sup>110</sup> A Nunavuttal kapcsolatos törvény kettős megoldással él, amelynek értelmében a helyi vagy

<sup>104</sup> 79. sz. törvény, 2005. május 12., A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körkörről, 1(2) szekció.

<sup>105</sup> Az egyre inkább globalizálódó világban persze egyre nehezebb meghatározni a nemzetközi és a helyi ügyek közötti különbséget. Bill Clinton hivatali idejében az Egyesült Államokban népszerű volt ennek kapcsán az „intermesztikus” (intermestic) fogalmának használata.

<sup>106</sup> Álland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 32. szekció.

<sup>107</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 229(4) szekció.

<sup>108</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 165. cikkely. A 227(1)(b) cikkely azonban korlátozza a 165. cikkelyben felsorolt ügyek delegálását, és olyan kivételeket sorol fel, amelyeket nem lehet delegálni.

<sup>109</sup> Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(x) szekció, valamint NCLA, 2.10.2. szekció.

<sup>110</sup> 79. sz. törvény, 2005. május 12., A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körkörről, 1. szekció.

személyes ügyeket helyi szinten szabályozzák, minden mást viszont a központ irányít.<sup>111</sup> Végezetül, az Åland-szigetek esetében a „gyűjtőszabály” (catch-all provision) megtalálható mind az Åland-szigeteki Törvényhozó Gyűlés, mind pedig a finn parlament hatásköreinek listájában, azaz ez amolyan pártatlan megegyezés minden olyan ügyet érintően, amelyeket a hatáskörök listái nem tartalmaznak explicit módon.<sup>112</sup>

A másodlagos tárgykörbe tartozó ügyeken belül két dolgot érdemes kiemelni. Először is azt, hogy a Man sziget, a Feröer-szigetek, az Åland-szigetek és Nunavut autonómiaegyezményei folyamatosan szóba kerültek. Ezek a törvényhozó autonómiák bírnak a legnagyobb hatáskörrel (az ügyek összesített száma ezekben az esetekben a legmagasabb). Mérték kérdésében a Man sziget, a Feröer-szigetek és az Åland-szigetek elkülönülnek a többi törvényhozási autonómiától. A legkiterjedtebb helyi ellenőrzéssel újra és újra ezeken a területeken találkozhattunk a másodlagos tárgykörbe tartozó ügyek esetében. Amíg tehát az elsődleges tárgykörbe tartozó ügyek megkülönböztették a törvényhozási autonómiákat a nem törvényhozásiaktól, addig a másodlagos tárgykör ügyei az erős törvényhozási autonómiákat különböztetik meg a gyengéktől.

## Harmadlagos tárgykörbe tartozó ügyek

A harmadlagos tárgykörbe tartozó ügyek - az itt vizsgálandó ügyek utolsó csoportja - általában nemzetközi ügyekkel kapcsolatosak. Közéjük tartozik annak képessége, hogy egy autonómia nemzetközi megállapodásokat köthessen kizárólag helyi ügyekkel kapcsolatosan; a beleszólási jog nemzetközi egyezményekben, illetve annak joga, hogy az autonómia részt vehessen regionális szerveződésekben (például az Európai Unióban).

Az itt tárgyalt autonómiák közül csupán egyetlen rendelkezik azzal a képességgel, hogy *nemzetközi megállapodásokat* kössön kizárólag olyan ügyek kapcsán, amelyek teljes mértékben helyi ellenőrzés alatt állnak. A Feröer-szigetek a 2005-ös törvények értelmében jogosultak „tárgyalni és egyezséget kötni a nemzetközi jog szabályozása szerint más államokkal és nemzetközi szervezetekkel [...] olyan ügyekben, amelyek teljes mértékben a Feröer-szigetek törvényhozása alá tartoznak”.<sup>113</sup> Ez a jogosultság nem terjed ki olyan biztonsági megegyezésekre, amelyek érvényesek Dániára is, valamint „olyan megegyezésekre, amelyek Dániára is érvényesek,

<sup>111</sup> Nunavut-tal kapcsolatos törvény, 1993, 23(1)(v) szakció.

<sup>112</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 27(41) szakció.

<sup>113</sup> 2005. május 14-i 80. törvény, Egyezségek kötése nemzetközi jog alapján a Feröer-szigetek kormányá által, 1(1) szakció.



vagy amelyeket olyan nemzetközi szervezetekkel kötnének, amelyeknek a Dán Királyság is tagja”.<sup>114</sup> Megemlítendő, hogy a feröeriek képviselőket küldhetnek dán diplomáciai kiküldetések esetén is, „hogy azok a feröeri hatóságok illetékessége alapján vegyenek részt a küldetés tárgyában”.<sup>115</sup> Több autonómiának korlátozott beleszólása van a központtal kapcsolatos nemzetközi szerződésekbe.

A beleszólás legkomolyabb formája, ha az autonómia képviselőket küldhet olyan *nemzetközi egyezmények* megkötéséhez, amelyekben a központ az egyik fél. Például az Egyesült Királyság 1951 után kötött szerződése nem kötelező érvényűek a Man sziget számára, csak abban az esetben, ha az hozzájárulását adja ehhez.<sup>116</sup> Ennél kisebb mértékű beleszólása van az Ålandnak, amely javasolhat nemzetközi tárgyalásokat a központ számára, és joga van azokról információt kapni. Elutasíthat továbbá a hatáskörei alá tartozó bármilyen egyezményt az adott területre vonatkozólag.<sup>117</sup>

A némileg kevesebb helyi ellenőrzés példája, amikor a helyi kormányzat képviselőket küldhet a központ delegációjával együtt olyan *nemzetközi tárgyalásokra*, amelyek a perifériát is érintik. Åland képviselői például részt vehetnek a finn delegáció nemzetközi tárgyalásaiban, „amennyiben erre különös okuk van”.<sup>118</sup> Az Azori-szigetek képviselői „részt vehetnek azon nemzetközi szerződések és megegyezések tárgyalásain, amelyek közvetlenül érintik őket”.<sup>119</sup> A fenti jogok alapvetőbb jogokat is magukba foglalnak, úgymint annak jogát, hogy nem kötelező érvényű konzultációt folytathassanak a központtal a perifériát is érintő ügyek kapcsán.

Az itt tárgyalt esetek legtöbbször földrajzilag Európán belül vagy Európa körül található. A központi államok európai államok. Ennek következtében fontossá válik az autonómiák és az EU közötti interakció. Ez abból a szempontból is érdekes lehet, mivel precedens jelleggel szolgálhat azzal kapcsolatban, ahogy nem európai autonómiák kommunikálnak *regionális és nemzetközi szervezetekkel*. Számos más európai autonómiához hasonlóan a Man sziget is speciális kapcsolatban áll az EU-val. A Man sziget speciális kapcsolata az Egyesült Királyság európai közösséghez csatlakozó szerződésének harmadik cikkelyéből ered. Ez biztosítja az áru szabad mozgását Man szigete és a többi európai ország vonatkozásában, az

<sup>114</sup> 2005. május 14-i 80. törvény, Egyezségek kötése nemzetközi jog alapján a Feröer-szigetek kormánya által, 1(4) szekció.

<sup>115</sup> 2005. május 14-i 80. törvény, Egyezségek kötése nemzetközi jog alapján a Feröer-szigetek kormánya által, 3. szekció.

<sup>116</sup> Lásd Background Briefing (Man sziget), 9. szekció, különösen a megerősítés hiányát a brit koronafüggőségek részéről, amely az „eltérő szándék” jele a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 29. cikkelyének értelmében.

<sup>117</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 58. és 59. szekció.

<sup>118</sup> Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 58. szekció.

<sup>119</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(t) cikkely.



emberek, a szolgáltatások és a tőke mozgását azonban nem.<sup>120</sup> Ez tehát lehetőséget ad a Man szigetnek arra, hogy megvédje kicsiny gazdaságát a verseny bizonyos formáitól, miközben élvezheti a szabad piac bizonyos előnyeit.<sup>121</sup> Tekintve, hogy az autonómiák gazdaságai igen kis méretűek, az államok gyakran hajlamosak kivételt tenni esetükben, legalább ideiglenes értelemben. Az Åland-szigetek kényszeríthetik Finnországot arra, hogy az felfedje azokat a politikai döntéshozással kapcsolatos álláspontokat, amelyek nem egyeznek az állam és az autonóm terület esetében. Az Åland-szigetek kapcsolatba léphetnek az EU-val, ugyanakkor felelősségre is vonhatók EU-s köteleességek megszegése esetén. A Man szigethez hasonlóan az Åland-szigeteknek sem kell megfelelniük az emberek szabad mozgására vonatkozó EU-s szabályozásnak, így a helyi munkaerő bizonyos védelmet élvezhet. Az Ålandi Diplomáciai Jegyzőkönyv (Protokol) szabályozza Åland és az EU kapcsolatait. „A Protokol benne foglaltatik Finnország egyesülési szerződésében, így az EU törvényeinek is része”, azaz az EU azt „nem változtathatja meg”, csak az összes tag beleegyezésével (ez 2007 júliusában 27 tagállamot jelentett);<sup>122</sup> Loughlin–Draftary 1999: 73).<sup>123</sup> Åland számára megmaradnak bizonyos jogok, úgymint a lakhellyel kapcsolatos előnyök és az adómentesség. Az azori képviselőknek „joguk van véleményt nyilvánítani olyan ügyekben, amelyek különös érdekeikkel kapcsolatosak, a portugál államnak az Európai Unió létrehozása során lefektetett pozíciója hatálya alá tartozóan”.<sup>124</sup> A jog magában foglalja „a képviseletet az európai regionális szervezetekben, valamint az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban érintett delegációkban”.<sup>125</sup> Ezek a jogosultságok az említett területeken növelik az autonómia hatáskörét és mértékét.

Léteznek *negyedleges tárgykörbe* tartozó ügyek is, amelyeket jelen tanulmányban nem elemzünk, pusztán megemlítünk. Olyan alapvető kompetenciák tartoznak ide, amelyeket delegálhatnak a helyi régiókhoz, többek között: önkormányzati ügyek; közbeszerzések; egészségügyi szolgáltatások; népjólét; nyilvános adattárak; műemlékvédelem; természetvédelem; helyi közlekedés; mezőgazdaság; vadászat és horgászat; szórakozás; alkoholszabályozás; turizmus; import/export ellenőrzése; a rádió és televízió felügyelete; földfelügyelet; ásványi anyagok felhasználása; őslakosok igényei; védelem; nemzetközi biztonsági szerződések; valamint védelmi költségek.

<sup>120</sup> Background Briefing (Man sziget), 8. szekció.

<sup>121</sup> Vö. Brexit (a szerk.).

<sup>122</sup> 2016 decembereben az Európai Uniónak 28 tagállama van (a szerk.).

<sup>123</sup> Lásd még: Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993, 59. szekció.

<sup>124</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(v) cikkely.

<sup>125</sup> A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005, 227(1)(x) cikkely.





## Konklúzió

E tanulmányban amellet kívántunk érvelni, hogy a bemutatott esettanulmányokban szereplő autonómiák elhelyezhetőek egy olyan skálán, amelynek pontjai a következők: személyes, kulturális, funkcionális, adminisztratív és törvényhozási autonómia. Három fő változó jelöli ki az egyes autonómiák helyét: az ellenőrzés hatásköre (avagy az ellenőrzött ügyek számának összege), mértéke (milyen széles körű az ellenőrzés), valamint a területi elkülönültség. Ez a három tényező együtvéve meghatározza az autonómia terjedelmét. A törvényhozási autonómia kiterjedése nagyobb, mint az adminisztratívé, amely nagyobb, mint a funkcionálisé, amely nagyobb, mint a kulturálisé, amely pedig nagyobb, mint a személyesé. Megjegyzendő, hogy mindez semmit nem mond egyetlen autonómia normatív értékéről sem. Ezzel ellentétben a cikk arra tett kísérletet, hogy bemutassa, mekkora autonómiát kaptak az egyes területek, majd pedig elnevezze az autonómia különböző típusait ennek alapján. Ez a módszer különbözik az olyan merev megközelítésmódoktól, mint amelyek például Hannum és Lapidoth írásaiban olvashatók. Mivel Hannum és Lapidoth az elsők között tanulmányozták szisztematikusan a területet, ők adták meg azokat a kezdeti definíciókat, amelyek az autonómiák megértésében segítségünkre vannak. Ahogy azonban múlik az idő, az autonómiák egyre újabb formáit próbálják ki bizonyos területeken, és ma már elismerjük, hogy az autonómia legfontosabb értéke talán épp rugalmasságában rejlik – ezért eljött az ideje annak, hogy az autonómia formáiról alkotott definícióinkat átfogalmazzuk. A tanulmány pedig az ezek segítségével létrejött új értelmezéseknek kívánt hangot adni.

*Fordította: Sivadó Ákos*

## Források

- 2002/92. törvény, Korzikáról, 2002. január 22. In *Journal Officiel*, 2002. január 23. [www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/corse2001.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/corse2001.asp) [2007. 07. 13.]
- A Feröeri Hatóságokhoz Rendelt Ügyekről és Felelősségi Körökről, 79. sz. törvény, 2005. május 12.
- A Feröeriek Helyi Parlamentjéről, 11. törvény, 1948. március 31.
- A Portugál Köztársaság alkotmánya, 2005.
- Åland autonómiájával kapcsolatos törvény, 1993.
- Background Briefing on the Crown Dependencies: Jersey, Guernsey and the Isle of Man, Alkotmányügyi Bizottság, 2006. június; [www.dca.gov.uk/constitution/crown/bg-info-crown-dependencies.pdf](http://www.dca.gov.uk/constitution/crown/bg-info-crown-dependencies.pdf) - [2007. 07. 13.]
- Egyezségek kötése nemzetközi jog alapján a Feröer-szigetek kormánya által, 2005. május 14-i 80. törvény.





- Finnország alkotmánya, 2000.
- Franciaország alkotmánya, 1958, 2003-as módosítás.
- Interpretation of the Statute of the Memel Territory (Britain, France, Italy, Japan v. Lithuania). 1932. augusztus 11., PCIJ, Ser. A./B., no. 49, 1932.
- Miranda* kontra *Arizona*, 384. U. S. 436 (1966).
- Nunavut Land Claims Agreement (NLCA), 1993. [www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/pdf/nunav\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/pdf/nunav_e.pdf) [2007. 07. 22.]
- Nunavuttal kapcsolatos törvény, 1993. június 10. [lois.justice.gc.ca/en/showfulldoc/cs/N-28.6](http://lois.justice.gc.ca/en/showfulldoc/cs/N-28.6) [2007. 07. 25.]
- Rendelet Korzika Területi Egységéről, 91-428. sz. törvény, 1991. május 13. In *Journal Officiel*, 1991. május 14. [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/) [2007. 07. 13.]
- St. J. Bates: Offshore Finance: How Safe is the Constitutional Safety Net. Institute of Island Studies, 2001. szeptember. [www.upei.ca/~iis/art\\_sjb\\_1.htm](http://www.upei.ca/~iis/art_sjb_1.htm) [2007. 07. 13.]

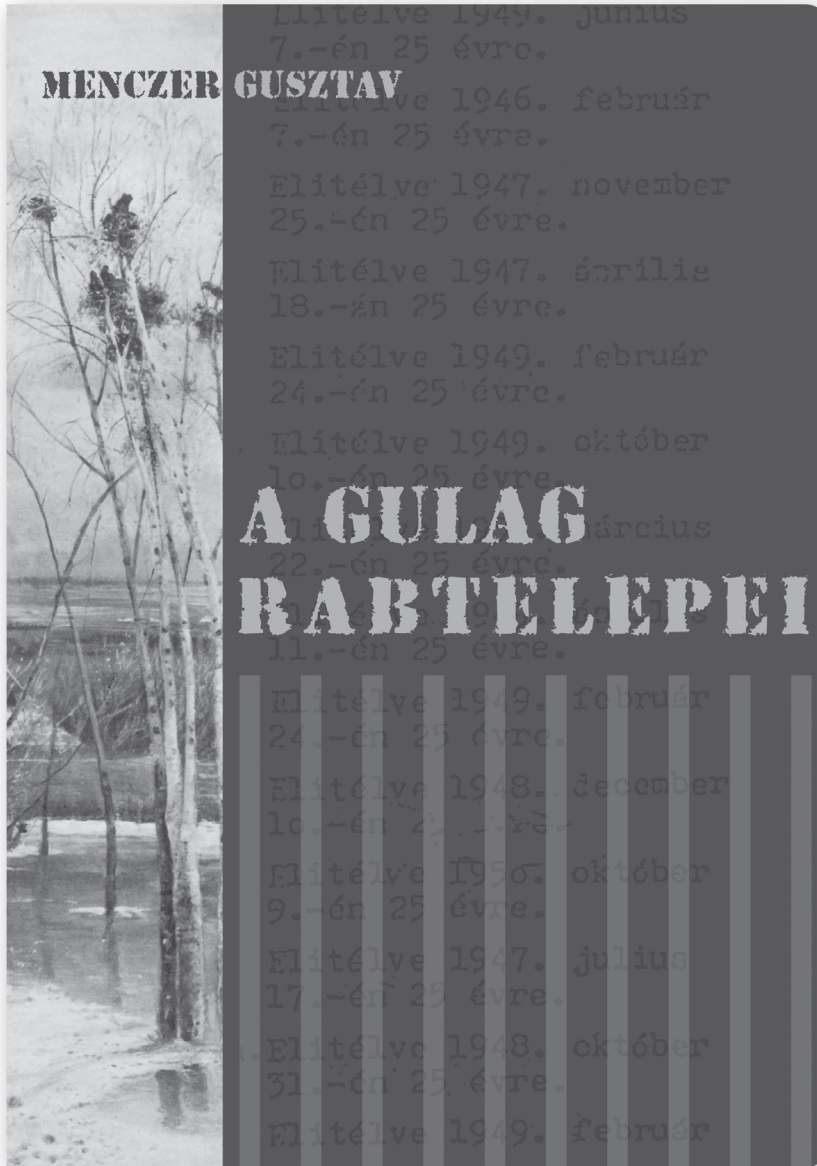
## Irodalom

- Cain, T. W. 2005: *Address to Young Lawyers Association*, 2005. szeptember 23.
- Daftary, Farimah 2006: *Corsica's Experiences with Autonomy: Lessons Learned*. Kiadatlan kézirat, 2006. október.
- Daftary, Farimah 2008: Experimenting with Territorial Administrative Autonomy in Corsica: Exception or Pilot Region? *International Journal on Minority and Group Rights* 15/2–3: 273–312.
- Eide, Asbjørn 1998: Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order. In Suksi, M. (szerk.): *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International.
- Ghai, Yash (szerk.) 2000: *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hannum, Hurst 1990: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lapidoth, Ruth 1997: *Autonomy: Flexible Solutions to Intrastate Conflict*. Washington D. C.: United States Institute of Peace.
- Loughlin, John – Daftary, Farimah 1999: *Insular Regions and European Integration: Corsica and the Aland Islands Compared*. European Centre for Minority Issues 5. Flensburg: European Centre for Minority Issues.
- Légaré, André 1996: The Process Leading to a Land Claims Agreement and Its Implementation: The Case of the Nunavut Land Claims Settlement. *The Canadian Journal of Native Studies* 15/1: 139–163.
- Légaré, André 1998: An Assessment of Recent Political Development in Nunavut: The Challenges and Dilemmas of Inuit Self-Government. *The Canadian Journal of Native Studies* 18/2: 271–299.
- Ryan, Christopher M. 1997: Sovereignty, Intervention, & Law: A Tenuous Relationship of Competing Principles. *Millennium: The London School of Economics Journal of Law & International Affairs* 26/1: 77–100.



- Suksi, Markku (szerk.) 1998a: *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International.
- Suksi, Markku 1998b: Concluding Remarks. In Suksi, Markku (szerk.): *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International.
- Suksi, Markku 1998c: On the Entrenchment of Autonomy. In Suksi, M. (szerk.): *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International. 151–171.
- Suksi, Markku 1999: *On the Constitutional Features of Estonia*. Åbo: Åbo Akademys tryckeri.
- Suksi, Markku 2008: Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights* 15/2–3: 195–225.
- Tkacik, Michael 2008: Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal On Minority and Group Rights* 15/2–3: 369–401.

Ismét kapható Menczer Gusztáv könyve  
a Századvég Kiadó gondozásában



<http://szazadveg.hu/foundation/shop>



A barcelonai Szent Család (Sagrada Família) templom a Születés Kapuja felőli homlokzata és a hozzá tartozó építőtelep bejárata 1978-ban. © Fortepan

Tóth Norbert

# A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében<sup>1</sup>

**E**z a tanulmány kizárólag azt vizsgálja meg, hogy a nemzetközi jog egyetemesen alkalmazandó szabályai mennyiben biztosítanak jogot a kisebbségi közösségeknek autonóm terület létesítéséhez. Ez azt jelenti, hogy ehelyütt nem foglalkozom sem a különféle regionális vagy kétoldalú nemzetközi együttműködések által kialakított jogi lehetőségekkel, sem pedig a közönségesen *soft law* normáknak tekintett szabályrendszer és az autonómia viszonyával (lásd Tóth 2014: 33–100). Írásomban áttekintem a téma szempontjából legfontosabbnak gondolt nemzetközi jogi elvek, különösen az önrendelkezéshez való jog, az államok területi integritásának elve és a non-intervenció elvének a kisebbségi autonómiához való jogra vonatkozó összefüggéseit.<sup>1</sup>

Mind az egyetemes nemzetközi jog, mind pedig a különböző regionális rezsimek hallgatnak a területi autonómiáról, és nem kétséges az sem, hogy tudatosan. Ennek okai egyrészt a jelenlegi nemzetközi rendszer sajátosságaiban, másrészt a kisebbségi jogoknak az emberi jogok keretein belül való értelmezésében keresendők. Az univerzális igényű, multilaterális nemzetközi kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jogot még ma is elsősorban az ENSZ Alapokmánya határozza meg,<sup>2</sup> másodsorban pedig az Egyesült Nemzetek szerveinek néhány releváns határozatából<sup>3</sup> és más

<sup>1</sup> Ez a tanulmány *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis* című könyv egyik alfejezete (Tóth 2014: 35–47) alapján készült, és az ott felvetett kérdések újraértelmezésének tekinthető.

<sup>2</sup> Lásd az ENSZ Alapokmányának 1. és 2. cikkeit.

<sup>3</sup> Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatát (A/RES/2749 [XXV]), valamint az Államok gazdasági jogainak és kötelességeinek Kartájáról szóló 1974. évi határozatát (A/RES/3281 [XXIX]).



ENSZ-dokumentumokból kiolvasható elvekre, – ha úgy tetszik – pillérekre épül, amelyek a hagyományos államközi nemzetközi jognak biztosítanak elsőbbséget.

A jelenlegi nemzetközi jog elsődleges alanyai még mindig az államok, a területi autonómia kérdése pedig tipikusan olyan ügy, amely a nemzetközi jogalanyok közül legérzékenyebben az államokat érinti. Az alapelvek közül különösen a beavatkozás tilalmának vagy más néven a non-intervenció princípiumának, továbbá az államok területi integritása tiszteletben tartása elvének van jelentősége. Az előbbi tulajdonképpen annyit jelent, hogy – amennyiben bizonyos, a nemzetközi közösség vagy azok tagjának/tagjainak érdeklődését kiváltó vagy annak érdekét/érdekeit sértő tények, például az önrendelkezéshez való jog megsértése nem forognak fenn – minden állam szabadon dönthet területi berendezkedéséről, vagyis arról, hogy kíván-e autonóm entitást létesíteni területén, avagy sem.

A másik kiemelt princípiumot is gyakran idézik ebben a viszonylatban az érintelt és a területi autonómia gondolatát elutasító államok, mégpedig általában annak tényleges tartalmánál tágabb értelmezési keretben. A probléma a Nemzetközi Bíróság előtt az ún. „Koszovó-ügyben” is felmerült: „A Bíróság előtti eljárás számos résztvevője állította, hogy az egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok tilalmát a területi integritás elve implicite tartalmazza.”<sup>4</sup> A Nemzetközi Bíróságnak a „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye szerint viszont a területi integritás elve az államok közötti kapcsolatok területére korlátozódik.<sup>5</sup> Ez egyébként egyértelműen kiolvasható – többek között – az elvet deklaráló Alapokmányból<sup>6</sup> és a nemzetközi szokásjog szabályait tartalmazó<sup>7</sup> *Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozatból* is<sup>8</sup> vagy akár az 1975. évi Helsinkii Záróokmányból. Ez azt jelenti, hogy az államok a területi integritás elvére főszabályként csak más államokkal

<sup>4</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 80. pontját.

<sup>5</sup> „Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo.” Advisory Opinion of 22 July 2010.

<sup>6</sup> Az Alapokmány 2. cikk 4. pontja értelmében: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló [...] erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell” [kiemelés: T. N.].

<sup>7</sup> Lásd a Nemzetközi Bíróságnak az ún. Nicaragua-ügyben hozott ítélete 191–193. pontjait, valamint a Koszovó tanácsadó vélemény 80. pontját.

<sup>8</sup> Lásd a Nyilatkozat preambulumban foglaltakat, valamint az elvet kinyilvánító 1. cikkét: „Nemzetközi kapcsolataiban minden állam köteles tartózkodni bármely állam területi integritása vagy politikai függetlensége elleni erőszakkal fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazását [...]. Minden állam köteles tartózkodni egy másik állam létező nemzetközi határai megsértésének erőszakkal való fenyegetésétől vagy azzal szemben erőszak alkalmazásától, avagy mint nemzetközi viták intézésének módjától, ideértve a területi vitákat és az államok határaitra vonatkozó problémákat” [kiemelés: T. N.].





való nemzetközi kapcsolataikban és az erőszak tilalmának elvével összefüggésben hivatkozhatnak.

Ezenkívül a területi integritás elve a dolog természete szerint nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor nem az állam egysége a tét, hanem csak annak belső területi igazgatása, beosztása, ideértve a területi autonómia iránti, erőszakkal nem párosuló igényeket is (Henriksen 2000: 140). Ez persze nem jelenti azt, hogy egy állam belső jogában ne zárhatná ki az államiság bizonyos jegyeivel rendelkező területi egységek létesítését, de az ilyen tilalom nem a területi integritás nemzetközi jogi elvén alapul még akkor sem, ha azt az érintett országok előszeretettel citálják ilyen esetekben. Az iménti két princípium mellett van még egy alapvető fontosságú elv, amelyet a területi autonómia kapcsán meg kell vizsgálni, mégpedig a sokak által világrendet megalapozó jelentőségűnek tartott (Anaya 2000: 3), önrendelkezéshez való jog alapelvét. Az autonómia különleges viszonyt ápol az önrendelkezés nemzetközi jogi felfogásával (Suksi 1995: 5), ugyanis „az önrendelkezés legalapvetőbb elve az állami kormányzatban entitásként való népi részvétel joga” (Eide 1996: 280).

Az önrendelkezés lehetősége mint a népet megillető jog az említett elvekhez hasonlóan szintén az ENSZ Alapokmányában került elismerésre,<sup>9</sup> mint az „új” nemzetközi jog egyik sarkalatos elve. A Nemzetközi Bíróság szerint 1945 után az önrendelkezéshez való jog kógens szabálya, amelynek *erga omnes* jellege is van,<sup>10</sup> átalakult, és személyi hatályát illetően szűkült.<sup>11</sup> A második világháborút követően lényegében a dekolonizációhoz való abszolút jogként lehetett körülírni, amely így elsősorban a területiség és nem az etnicitás elvéhez kötődött (Hannum 1996: 290). Igaz, alkalmazása során a területi elv alól is voltak kivételek, mint például Ruanda-Urundi és Pakisztán, valamint Kelet-Pakisztán, azaz a későbbi Banglades eseteiben (Saifuddin 2000: 96–107).

Az állam- és jogtudományi gondolkodás, valamint a politikai filozófia és az állami gyakorlatok<sup>12</sup> évszázados hagyományai ágyaztak meg a 20. század második felében, elsősorban a gyarmati rendszer lebontása során alkalmazott elvnek, amelynek pontos tartalmát később más ENSZ-dokumentumok, valamint a Nemzetközi Bíróság esetjoga segítettek megállapítani. Az 1966. évi *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának*, valamint az 1966. évi *Gazdasági, szociális és kulturális jogok*

<sup>9</sup> Lásd az Alapokmány 1. cikkének 2. pontját, valamint a XI–XII–XIII. fejezetek rendelkezéseit.

<sup>10</sup> Lásd az ún. Kelet-Timor-ügyben meghozott ítélet 29. pontját: Case concerning East Timor (Portugal v. Australia) judgement of 30 June 1995.

<sup>11</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

<sup>12</sup> Wilhelm G. Grewe szerint az önrendelkezés elve tulajdonképpen a francia jogfejlődés talaján alakult ki a 18. század harmadik harmadában (Grewe 2000: 420).



nemzetközi egyezségokmányának azonos tartalmú, első cikk 1. bekezdése értelmében: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre”.

A kérdés – ahogyan már sokan mások is felvetették (Hannum 1996: 291; Eide 1996: 279) – ezzel összefüggésben az, hogy pontosan mit is ért az univerzális nemzetközi jog, azaz lényegében az ENSZ alapjain felépülő 1945 utáni nemzetközi jogrend az „ön” és a „rendelkezés” kifejezések alatt. Az irodalom és az e tárgyban elfogadott nemzetközi dokumentumok<sup>13</sup> mára szerencsére alaposan körbejárták ezt a kérdést, és a Nemzetközi Bíróság is több ügyben elemezte a problémát, legutóbb éppen a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményében. Eszerint:

A XX. század második felében az önrendelkezés nemzetközi joga olyan módon fejlődött, hogy az önkormányzattal nem rendelkező, az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élő népeknek létesített jogot a függetlenséghez. [...] Mindemellett e kontextuson kívül álló esetekben is előfordultak függetlenségi nyilatkozatok. Az államok utóbbi esetekben folytatott gyakorlata nem utal olyan új nemzetközi jogi szabály keletkezésére, amely az ilyen esetekben tett függetlenségi nyilatkozatokat tiltaná.<sup>14</sup>

A tanácsadó vélemény idézett első mondatában foglaltak lényegében megfelelnek a Nemzetközi Bíróság eddigi vonatkozó gyakorlatának, ezek alapján az univerzális nemzetközi jogban „nép” alatt egyfelől a szuverén államok (Sulyok 2004: 96) és az ún. önkormányzattal nem rendelkező<sup>15</sup>, valamint gyámság alatt álló területek<sup>16</sup> lakossága, másrészt pedig az idegen elnyomás, uralom és kizsákmányolás alatt élők értendők. Egyik kapcsolódó határozatában az ENSZ Közgyűlése részletesen elemezte az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezésének lehetséges módjait.<sup>17</sup> Ennek alapján az önkormányzattal nem rendelkező területek olyan ún. *gyarmati típusú* területek, amelyek még nem rendelkeznek teljes mér-

<sup>13</sup> Lásd különösen az ENSZ Közgyűlésének A gyarmati országok és népek számára biztosított függetlenségről szóló Nyilatkozatát (GA/Res/1514 [XV]). Ez a határozat azonban – *nomen est omen* – csak az ún. külső önrendelkezésre vonatkozik.

<sup>14</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

<sup>15</sup> Lásd a Namíbia-ügyben hozott tanácsadó véleményt (Advisory Opinion of 21 June 1971 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [South West Africa] notwithstanding Security Council Resolution 276, 1970), 52. pont: „a nemzetközi jognak az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó újabb jogfejlődése [...] az önrendelkezés elvét alkalmazhatóvá tette mindannyiukra”.

<sup>16</sup> Az utolsó, gyámság alatt álló terület, Palau 1994-ben vált függetlenné az Egyesült Államoktól, az ENSZ Gyámsági Tanácsa pedig 1994. november 1-jén felfüggesztette működését.

<sup>17</sup> Lásd az 1541. (XV) számú határozatot.



tékű önkormányzatisággal.<sup>18</sup> A határozat értelmében egy önkormányzattal nem rendelkező terület háromféleképpen érheti el a teljes mértékű önkormányzatiság állapotát, mégpedig egyfelől ha szuverén, független állammá alakul át, másfelől ha szabadon társul valamely független államhoz, végül ha integrálódik valamegyik független államba.<sup>19</sup> Szabad társulás esetében az érintett terület lakossága természetesen nem veszíti el a jogát arra – már csak a szerzett jogok elve alapján sem (Kovács 1996: 26) –, hogy később demokratikus és alkotmányos eszközöket alkalmazva, kifejezve erre vonatkozó szándékát, a teljesen független állam létrehozásának lehetőségét válassza.<sup>20</sup>

Magától értetődő, hogy mind a társult státusznak, mind pedig az integrációnak az érdekelt felek közötti mindenféle külső kényszertől és hatástól mentes tárgyalások eredményének kell lennie, és ennek következményeképpen a társult terület saját alkotmányra jogosult.<sup>21</sup> A társult státusz opcióját választotta – egyebek mellett – több csendes-óceáni terület, így Niue, Norfolk, a Marshall-szigetek, Palau, valamint Mikronézia. Ezekben az esetekben a társult állam nemzetközi jogalanyiságot szerez, amelyet csak az érdekelt felek között kötött társulási megállapodás korlátozhat. Integráció esetében azt kell hangsúlyozni, hogy az érintett felek az ennek eredményeképpen létrejövő politikai egységben teljes egyenjogúságot élveznek,<sup>22</sup> a korábbi önkormányzatisággal nem rendelkező terület viszont csak az önrendelkezési jog esetleges későbbi gyakorlása tekintetében lesz a nemzetközi jog alanya.

Tanulságosak lehetnek még az önkormányzattal nem rendelkező területek vonatkozásában az ENSZ Közgyűlésének egy, a tárgykörben született korábbi, 1953-ban elfogadott határozatának észrevételei azokról a számításba veendő tényezőkről, amelyek segíthetnek dönteni az érintett államoknak abban a kérdésben, hogy egy terület vajon elérte-e már a teljes körű önkormányzatiságot.<sup>23</sup> A Közgyűlés a határozatot mind saját maga, de elsősorban az önkormányzattal nem rendelkező területek igazgatásáért felelős államok számára egyfajta iránymutatásnak, megszívlelendő javaslatnak szánta.<sup>24</sup> Ez a határozat – bár nem jogszabály – figyelemreméltó módon próbálta meg összegyűjteni az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezési joga különféle módzatainak gyakorlása során számításba vehető szempontokat, és tulajdonképpen meghatározta a független államiság, a társult tagi státusz és az önkormányzatiság ún. más, különálló rendszereinek

<sup>18</sup> Lásd a határozat Függelékének I. számú alapelvét.

<sup>19</sup> Lásd a határozat Függelékének VI. számú alapelvét.

<sup>20</sup> Lásd a határozat Függelékének VII. számú alapelvét.

<sup>21</sup> Lásd a határozat Függelékének VII. számú alapelvét.

<sup>22</sup> A határozat Függelékének VIII. és IX. számú alapelve.

<sup>23</sup> GA/Res./742. (VIII).

<sup>24</sup> A határozat 3. cikke.



objektív követelményeit. Ez utóbbi terminust az ENSZ későbbi dokumentumai már nem alkalmazták, helyette megjelentek viszont az „integráció”, valamint „az önrendelkezés minden más formája” kifejezések, arra vonatkozóan azonban nem található utalás, hogy ezek egyike vagy esetleg mindegyike megfeleltethető volna az 1953. évi közgyűlési határozatban foglaltaknak. Az említett dokumentum a független államisághoz szükséges kritériumokat két, általa relevánsnak tartott dimenzióban mutatja be, egyfelől a terület nemzetközi státuszát, másfelől pedig annak belső önkormányzatiságát, vagyis tulajdonképpen az államiság külső és belső dimenzióját figyelembe véve.

Ezek alapján a nemzetközi státuszt illetően a Közgyűlés szerint ahhoz, hogy egy önkormányzattal nem rendelkező terület képes legyen a független állami létre, a következő tényezőket kell figyelembe venni. Elsőként az adott területnek teljes *nemzetközi felelősséggel* kell tartoznia minden, a szuverenitása külső gyakorlása és az ahhoz kapcsolódó belső igazgatási ügyek intézése kapcsán tett aktusa miatt. Emellett rendelkeznie kell az *ENSZ-tagsághoz* szükséges kritériumokkal, és képesnek kell lennie arra, hogy más államokkal, illetve nemzetközi intézményekkel kapcsolatba lépjen. Végül szuverén joga van arra, hogy gondoskodjon saját *nemzeti védelméről*.<sup>25</sup> Ami az állami lét belső dimenzióját illeti, a Közgyűlés szerint itt a kormányforma szabad megválasztásának, a területiségnek vagy területi kormányzatnak és a gazdasági, szociális és kulturális joghatóságnak, vagyis az e területeken meglévő *teljes autonómiának* van jelentősége.<sup>26</sup> Ezzel szemben az önkormányzatiságnak a független államiságtól különböző rendszerei esetén az érintett terület nemzetközi státuszát illetően három tényezőt kell számításba venni és lehetőség szerint rendezni: meg kell vizsgálni azt, hogy az érintett terület milyen mértékig jogosult a nemzetközi kapcsolatokban való részvételre, milyen esetekben köthet nemzetközi szerződéseket, és ezek a kérdések hogyan viszonyulnak az érintett állam hasonló jogosítványaihoz („általános nemzetközi kapcsolatok”).

Ezenkívül meg kell vizsgálni a központi állam<sup>27</sup> vagy [sic!] az érintett terület jogát az utóbbi politikai státuszának megváltoztatását illetően. Végül ebben az esetben is elemezni kell az adott terület esetleges ENSZ-tagságra való alkalmosságának kérdését. Természetesen az ilyen területek működésének is vannak belső dimenziói, amelyekkel kapcsolatosan a határozat szerint három kérdést kell megvizsgálni. Ugyancsak fontos a területi kormányzat ügyének rendezése, amelyet a három montesquieu-i hatalmi ágnek megfelelő bontásban javasol elvégezni a dokumentum. Emellett szükséges elemezni az érintett lakosságnak az állam politikai életében való hatékony részvételének és a gazdasági, szociális és kulturális

<sup>25</sup> Lásd a határozat Függeléke I. részének A pontját.

<sup>26</sup> Lásd a határozat Függeléke I. részének B pontját.

<sup>27</sup> „Metropolitan state”.

joghatóság gyakorlása mértékének kérdését.<sup>28</sup> Az önkormányzattal nem rendelkező területek önrendelkezési joga gyakorlásának harmadik módozatára, vagyis a társult státusz elnyerésére vonatkozó tényezők ismertetésétől ezúttal eltekintek.

Sokkal fontosabbnak tartom azonban – még mindig az iménti határozatnál időzve – azokat a tényezőket, amelyeket tekintetbe kell venni az önrendelkezéshez való jog különféle módozatai gyakorlását illetően az önkormányzattal nem rendelkező területek esetében.<sup>29</sup>

Az ENSZ Közgyűlésének idézett határozata értelmében az alábbi szempontokat kell megfontolni ilyen helyzetekben. Feltehetően a legfontosabb ebben a tekintetben az érintett terület lakosságának véleménye, amelyet az szabadon, befolyástól mentesen és demokratikus csatornákon keresztül fogalmazhat meg saját politikai státuszát illetően. Ehhez szorosan kapcsolódik a választás szabadságának elve, amely nem jelent többet, mint hogy ugyanez a lakosság szabadon dönthet az önrendelkezési joggal kapcsolatban szóba jöhető opciók között. Ebből egyenesen következik a harmadik lényeges szempont, amely szerint az érintettek csak önkéntes alapon korlátozhatják saját szuverenitásukat, és ezt a döntésüket, szintén demokratikus akaratnyilvánítás útján, bármikor megváltoztathatják.

A határozat szerint jelentősége lehet a különféle földrajzi megfontolásoknak is, amelyek között nem kizárólag a központ-terület közötti távolságot vagy az érintett terület geográfiai sajátosságait (például sziget, szárazföld, félsziget stb.) kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy az önrendelkezés jogával élni kívánó terület és a vele szomszédos országok viszonylatában mennyire érvényesül a jószomszédi kapcsolatok elve, illetve hogy az előbbi politikai státuszának megváltozása és annak módja milyen hatásokkal van, illetve lehet az utóbbiak érdekeire. Ezenkívül elemezni kell az etnikai és kulturális megfontolásokat is, a határozat ezen azt érti, hogy az érintett terület lakossága milyen mértékben különbözik faji [sic!], nyelvi vagy vallási, esetleg a kulturális örökséget illetően a környezetétől, illetve magától a központi államtól. Az ezzel kapcsolatban említendő utolsó szempont véleményem szerint – még az előző kettőnél is – anakronisztikusabbnak tűnik, és kolonialista, paternalista alapállást tükröz, ami nem véletlen, hiszen a határozatot még a dekolonizáció kezdeti szakaszában fogadta el az ENSZ Közgyűlése. Eszerint az önrendelkezés jogának gyakorlásával kapcsolatban az adott terület népességének a saját jövőjével kapcsolatos döntési képességét illető politikai fejlettségét is meg kell vizsgálni. Nem kétséges, hogy az utóbbi javaslat nem felel meg a jelenlegi nemzetközi jogi rendszer szellemiségének, ideértve különösen a nemzetközi emberi jogi rendszer különböző rendelkezéseit.

<sup>28</sup> Lásd a határozat Függeléke II. részének B és C pontját.

<sup>29</sup> Lásd a határozat Függeléke II. részének A pontját.



A „nép” tehát rendelkezik az önrendelkezés jogával, viszont úgy tűnik, hogy vannak más csoportok, amelyek ugyan nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben népnek, ám az általuk esetlegesen tett egyoldalú függetlenségi nyilatkozatok nem minősülnek a nemzetközi joggal ellentétben állóknak. A „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleményében a Bíróság azt állapította meg, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozat szerzői „(inkább) olyan személyek, akik a koszovói nép képviselőiként együttesen cselekedtek az ideiglenes adminisztráció nyújtotta kereteken kívül”.<sup>30</sup> Ez a fordulat egy pillanatra felvillantja az önrendelkezési jog egy tágabb, a nemzetközi jog második világháború előtti korszakából ismert értelmezésének lehetőségét,<sup>31</sup> még akkor is, ha a Nemzetközi Bíróság egyébként sietett leszögezni, hogy a koszovói függetlenségi nyilatkozatot az elfogadásához vezető tényleges háttér ismeretében kell értelmezni.<sup>32</sup>

Az idézett megállapítás egyébként nem váltott ki osztatlan egyetértést a bíróság tagjaiból. Peter Tomka, a Nemzetközi Bíróság akkori elnökhelyettese és későbbi elnöke a tanácsadó véleményhez csatolt Nyilatkozatában egyenesen *post hoc* logikai tévedésről beszélt, mivel véleménye szerint teljesen világos az, hogy az ominózus függetlenségi nyilatkozatot az ideiglenes ENSZ-közigazgatás szerveként működő koszovói Nemzetgyűlés rendkívüli ülésén fogadta el.<sup>33</sup> Abdul G. Koroma szerint pedig a fenti válaszával a Bíróság tulajdonképpen teljesen újrafogalmazta a feltett kérdést, ugyanis a Közgyűlés véleménykérő határozatában explicite megjelölte a függetlenségi nyilatkozat szerzőit, és a bíró szerint erre a Bíróságnak nem volt meg a joghatósága.<sup>34</sup> Bernardo Sepúlveda-Amor és Mohamed Bennouna is úgy vélték külön-, illetve egyéni véleményeikben, hogy a Bíróság tévedett a függetlenségi nyilatkozat szerzőinek kérdésében, mivel azt a koszovói Nemzetgyűlés fogadta el.<sup>35</sup> Feltehetően azonban, ha a Bíróság elfogadta volna ezt az érvelést (azt, hogy a Biztonsági Tanács 1244. [1999] számmal felhatalmazott, Ideiglenes önkormányzat alkotmányos keretei szerint létesített koszovói Nemzetgyűlés fogadta el a függetlenségi nyilatkozatot), akkor valóban csak arra a következtetésre juthatott volna, hogy a Koszovóra vonatkozó *lex specialis* alapján a Nemzetgyűlésnek nem volt meg az ilyen deklarációk elfogadásához szükséges jogosítványa.

<sup>30</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 109. pontját.

<sup>31</sup> Erre egyébként maga a bíróság is utal ugyanebben a tanácsadó véleményében: „A XVIII., XIX. századok során és a XX. század elején számos függetlenségi nyilatkozatot fogadtak el, amelyet az az állam, amelytől a függetlenségi szándékot kinyilvánították, gyakran határozottan ellenzett” (Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontja).

<sup>32</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 57. pontját.

<sup>33</sup> Declaration of vice-president Tomka (W1, 12. pont).

<sup>34</sup> Koroma különvéleménye: Dissenting Opinion of Judge Koroma (W2, 3. pont).

<sup>35</sup> Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor (W3, 30–31. pont), valamint Dissenting Opinion of Judge Bennouna (W4, 27–35. pont).



Ezzel szemben azonban mint láthattuk, a Nemzetközi Bíróság véleménye szerint a függetlenségi nyilatkozat szerzői egy, a *lex specialison* kívül álló személyi kör tagjai, a „személyek, akik a koszovói nép képviselőiként cselekedtek”. Ebből a megállapításból az következik, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén nem csak a nép, hanem más csoportok is elfogadhatnak olyan függetlenségi nyilatkozatot, amely nem áll ellentétben a nemzetközi joggal, ám hogy pontosan melyek ezek az általános feltételek, arról a hivatkozott tanácsadó vélemény nem tesz említést. Igaz, a Bíróság utalt egy, a szakirodalomban az elmúlt évtizedekben viszonylag divatos nézetre,<sup>36</sup> mégpedig az általában Lee C. Buchheit (1978: 260) nevéhez kapcsolt ún. „jogorvosló elszakadás”<sup>37</sup> elméletére. Ebben az esetben arról lenne szó, hogy egy adott országhoz tartozó terület lakossága, a központi kormányzat által elkövetett súlyos és szisztematikus humanitárius természetű jogsértések esetében – egyfajta *ultima ratió*ként – egyoldalúan elszakadhat az ilyen államtól, bár akadnak, akik szerint ilyen esetekben a nemzetközileg támogatott autonómia is megoldást jelenthet (Kingsbury 2000: 23).

Wildhaber bíró az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) előtt 1996-ban ítélettel zárult „Loizidou-ügyben” a döntéshez csatolt különvéleményében annak adott hangot, hogy „konszenzus van kialakulóban abban a tekintetben, hogy az önrendelkezéshez való jogot jogorvoslatként kellene értékelni a következetes és kirívó emberi jogi jogsértések esetén” (Heintze 2005: 49). A Nemzetközi Bíróság ugyan a „jogorvosló elszakadással” kapcsolatban érdemben nem foglalt állást,<sup>38</sup> kijelentve, hogy „véleménye szerint nem szükséges megoldania ezeket a kérdéseket a jelenlegi ügyben”.<sup>39</sup> A döntéshozatali fórum egyik tagja, a brazil Antônio Augusto Cançado Trindade bíró meglehetősen terjedelmes különvéleményében<sup>40</sup> erre a kérdésre is kitért. Álláspontja szerint

[A]z önrendelkezés elve túlélte a dekolonizációt, mégpedig azért, hogy napjainkban a népek szisztematikus elnyomásának új és erőszakos megnyilvánulásaival szembesüljön. Emiatt fejlődött ki a területek nemzetközi igazgatása az ENSZ gyakorlatában (különböző kontextusokban az ENSZ Alapokmánya alapján például Kelet-Timor vagy Koszovó esetében). Lényegtelen, hogy ezen

<sup>36</sup> Vö. Yash Ghai, Hurst Hannum vagy James Crawford „szuverenitással való visszaélésre” vonatkozó nézeteivel.

<sup>37</sup> Remedial secession vagy Secession remède.

<sup>38</sup> Elmaradását Bruno Simma és Bernardo Sepúlveda-Amor bírók is bírálták, előbbi a tanácsadó véleményhez fűzött nyilatkozatában, míg utóbbi a különvéleményében (Declaration of Judge Simma: W5, 6-7. pont; Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor: W6, 30-31. pont).

<sup>39</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 83. pontját.

<sup>40</sup> Separate Opinion of Judge Cançado Trindade: W7.



új kísérletek keretei között az önrendelkezést „jogorvoslatként” értékeljük, vagy esetleg más értékelést alkalmazunk. A tény az, hogy a nép nem lehet atrocitások célpontja, nem élhet szisztematikus elnyomás alatt. Az önrendelkezés elvét a szisztematikus elnyomás, alávetés és zsarnokság ilyen új helyzeteire alkalmazzák.<sup>41</sup>

Bár természetesen egyetlen bíró és a szakirodalom egy részének, továbbá a nemzetközi kapcsolatok néhány szereplőjének álláspontja alapján még nem lehet messzemenő következtetéseket levonni az önrendelkezés jogának evolúciójával kapcsolatban, annyi bizonyos, hogy egyfajta elmozdulás érezhető az elv értelmezésében a korábbiakhoz képest. Tény, hogy az önrendelkezéshez való jog nem lehet statikus jog (Castellino–Gilbert 2003). A Nemzetközi Bíróság az önrendelkezés elve gyakorlásának olyan történeti korszakaira hivatkozott a Koszovó-ügyben meghozott tanácsadó véleményében, amelynek során rengeteg olyan állam jött létre – a legtöbb esetben – a függetlenségének egyoldalú deklarálásával, amely függetlenségi nyilatkozatában a központi állam elnyomó, zsarnoki attitűdjével indokolta az elszakadást, ami megfeleltethető a „jogorvosló elszakadás” elméletének.

A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye azt is üzenheti, hogy az önrendelkezés jogát illetően a gyarmati korszak felszámolását követően a nemzetközi jog egy szélesebb és korábbi értelmezési kerethez térhet vissza, ami nem kétséges, hogy komoly változást hozhat a második világháborút követően felépült nemzetközi rendszerben. A Bíróság, ha nem is ismeri el *expressis verbis* a jogorvosló elszakadás lehetőségének létjogosultságát a hatályos nemzetközi jog rendszerében, bizonyos tényezőkből mégis valami ilyesmire lehet következtetni. Először is teljesen nyilvánvaló az, hogy Koszovó független államisága nem a népek önrendelkezéshez való jogának az ENSZ keretében kialakított értelmezése szerint valósult meg. Koszovó lakossága ugyanis nem tekinthető „népnek” ebben az értelemben.<sup>42</sup> Másodszor a Nemzetközi Bíróság feltehetően nem véletlenül utalt a 18. és 19. századokra, valamint a 20. század elejére (amin valószínűleg az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása, vagyis 1776. július 4. és az első világháborút lezáró ún. „Párizs környéki békék” között eltelt periódust értette), mint amikor számos esetben fogadtak el függetlenségi nyilatkozatokat különféle entitások. Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Bíróság leszögezte, hogy „az állami gyakorlat ebben a korszakban világosan arra enged következtetni, hogy a nemzetközi jog nem tartalmazott tilalmat

<sup>41</sup> Lásd a különvélemény 175. pontját.

<sup>42</sup> A népek önrendelkezéshez való jogának az ENSZ keretei közötti értelmezéséhez lásd még Aureliu Cristescunak, az ENSZ egykori Emberi Jogok Bizottságának a Kisebbségek védelmével és a diszkrimináció megelőzésével foglalkozó albizottsága jelentésteveje által 1981-ben véglegesített tanulmányt (W8).



a függetlenségi nyilatkozatokkal kapcsolatban”.<sup>43</sup> Majd ehhez hozzátette, hogy az önrendelkezéshez való jog második világháború utáni fejlődése ellenére sem utal semmi arra, hogy ezzel párhuzamosan a nemzetközi jog megtiltotta volna olyan függetlenségi nyilatkozatok elfogadását, amelyek kívül esnek a népek önrendelkezési joga gyakorlásának kontextusán.<sup>44</sup> Vagyis ebből arra lehet következtetni, hogy az önrendelkezési jog 1945 utáni fejlődésével egyidejűleg hatályban maradt a nemzetközi jognak az egyoldalú függetlenség deklarálására vonatkozó lehetősége is bizonyos helyzetekben, amelyek akár megegyezhetnek a jogorvosló elszakadás eseteivel is. Erre utalhatott a Bíróság Koszovó kapcsán akkor is, amikor a koszovói függetlenségi nyilatkozat kikiáltásának történelmi körülményeit bemutatva idézte a Biztonsági Tanács 1244. számú határozata (1999) preambulumának az ideiglenes nemzetközi igazgatás bevezetését indokoló megállapítását: „(a Biztonsági Tanács) elhatározta, hogy megoldja a *súlyos humanitárius helyzetet*” [kiemelés: T. N.].

Következik-e vajon mindezekből, hogy egy olyan terület lakossága, amely egyébként nem tartozik a „nép” nemzetközi jogi fogalmának hatálya alá, és a központi államhatalomnak „köszönhetően” súlyos humanitárius helyzetbe kerül, kivételes és végső esetben, egyfajta jogorvoslati lehetőségként egyoldalúan elszakadjon attól az államtól, amely ebbe a helyzetbe sodorta? Álláspontom szerint erre a kérdésre egy bizonytalan igen adható válaszként. Egyfelől ugyanis erre engednek következtetni a Nemzetközi Bíróság Koszovó-ügyben hozott meglátásai, amely ugyan ebben a kérdésben nem (sem) fogalmazott egyértelműen, de végkövetkeztetéséből világosan ez az értelmezési lehetőség következik. Másfelől és ez talán még ennél is fontosabb, az ENSZ tagjai közül – 2016. június 1-jei állapot szerint (W9) – már 111-en egyértelműen elismerték Koszovó államiségét, és várhatóan ez a szám az idő előrehaladtával, ha nem is exponenciálisan, de tovább fog emelkedni. Persze az is jól látható, hogy rendkívül súlyosan megosztja ez a kérdés a nemzetközi közösséget, amely attól függően, hogy melyik nemzetközi jogi alapelvet – vagyis végső soron az emberi jogok védelmét vagy az államok területi épségét – tartja „erősebb” érvek, foglal állást ebben a vitában. Ez a kérdés valójában morális alapokon is nyugszik, és teljesen leegyszerűsítve aszerint fog eldőlni, hogy melyik bizonyul magasabb rendű értéknek a hatályos nemzetközi jogban: az ember vagy az állam? Coudenhove-Kalergi, a páneurópai mozgalom „atyja” például az ember szempontjainak magasabbrendűségét hirdette: „az ember cél, nem eszköz, az állam eszköz, nem cél” (Coudenhove-Kalergi 1937: 9).

A kérdés továbbra is az, hogy elismeri-e a területi autonómiához való jogot az univerzális nemzetközi jog. Álláspontom szerint az erre adható válasz – bizonyos megszorításokkal – igenlő, mégpedig a következő megfontolások miatt. Az önren-

<sup>43</sup> Lásd a Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontját.

<sup>44</sup> A Koszovó tanácsadó vélemény 79. pontja.





delkezéshez való jogban ugyanis nem kizárólag a független állam létrehozásához való jog értendő benne, hanem az más státusz kialakításának jogát és lehetőségét is magában foglalja. Így például a területi állam nemzetközi határainak és területi egységének sérelmével nem járó és az ún. belső önrendelkezés egyik típusát jelentő autonóm területi entitás kialakításának lehetőségét. Hannum szerint az önrendelkezési jog gyakorlása esetén különböző szintek képzelhetők el a különböző alanyok számára (Hannum 1996: 291) Vagyis akit a nemzetközi jog alapján megillet az önrendelkezés joga, az tulajdonképpen az autonóm jogállásra is szükségképpen jogosult. Ennek bizonyítékaul mindenekelőtt a már említett és nemzetközi szokásjog részének minősülő Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozat releváns rendelkezéseit kell idézni. Ennek megfelelően: „[A]z egyenlő jogok és a népek önrendelkezésének ENSZ Alapokmányban foglalt elve alapján minden népnek joga van ahhoz, hogy szabadon, külső befolyástól mentesen határozza meg *politikai státuszát*, és hogy gazdasági, szociális és kulturális fejlődését előmozdítsa, és minden állam köteles ezt a jogot az Alapokmány rendelkezéseinek megfelelően tiszteletben tartani.” Továbbá a Nyilatkozat az önrendelkezéshez való jog gyakorlásának lehetséges módozatait is meghatározza: „Szuverén és független állam létrehozása, egy független államhoz való szabad társulás vagy azzal való integráció, avagy *bármilyen más, a nép által szabadon meghatározott politikai státusz kialakítása* jelentik az önrendelkezés jogának az adott nép által történő gyakorlása módozatait” [kiemelések: T. N.].

Mindezekből jól látható, hogy a *nép önrendelkezési jogának gyakorlása* során legalább háromféleképpen dönthet. Egyrészt kiválhat az államból, és létrehozhatja saját független és szuverén államát. Másrészt határozhat úgy, hogy társul bármely független államhoz,<sup>45</sup> esetleg integrálódni kíván abba. Harmadrészt bármilyen politikai státuszt kialakíthat, amelybe értelemszerűen az autonóm terület létrehozása is beleértendő. Végül a *status quót* választva dönthet úgy is, hogy egyelőre nem kíván élni az önrendelkezés jogával. Könnyű belátni ugyanis, hogy az önrendelkezéshez való jog nem kötelezettséget jelent a nép számára, vagyis az szabadon dönthet arról, hogy kívánja-e gyakorolni ezt a jogát, és amennyiben igen, pontosan milyen módon szeretné tenni azt, feltéve, hogy az nem jár a nemzetközi jog más kogens szabályainak megsértésével. Amennyiben a nép úgy dönt, hogy a társulási opciót választja, ebben az esetben státuszának ily módon történő rendezéséhez a másik érintett fél egyetértésére is szükség van, ugyanis egyetlen állam sem kötelezhető arra, hogy bármely más entitást „befogadjon”. A társulás ilyenkor a két érdekelt fél között megkötött és tárgyalások útján kialakított társulási szerződés alapján megy végbe. Abban az esetben azonban, ha a nép amellettt dönt, hogy önrendelkezési

<sup>45</sup> Ezt az opciót választotta például az Új-Zélandhoz tartozó Niue.





jogának gyakorlásával autonóm területi státuszt szeretne szerezni a területi államon belül, ehhez megvan a joga és lehetősége, a területi állam oldalán ez a jogosultság mindenekelőtt tárgyalási kötelezettséget keletkeztet. Ha a tárgyalások eredményeképpen a területi állam nem kíván autonóm státuszt biztosítani a népnek, úgy ez utóbbi még mindig élhet az önrendelkezési jog más módozataival, mindenekelőtt például a szecesszióval és így egy független állam létrehozásával.

A kisebbségi területi autonómia-terekvések kapcsán a kérdést ezek után úgy kell feltenni, hogy jogosult-e valamely kisebbség, amely egyúttal nem minősül az univerzális nemzetközi jog alapján népnek, az önrendelkezéshez való jogra. Az 1966. évi polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya IV. része alapján létrehozott és a szerződés végrehajtását monitorozó Emberi Jogi Bizottság<sup>46</sup> az Egyezségokmánynak a kisebbségi jogokat szabályozó 27. cikkéhez fűzött általános magyarázata<sup>47</sup> szerint

az Egyezségokmány különbséget tesz az önrendelkezéshez való jog és a 27. cikk alapján védett jogok között. Az előbbi kimondottan a népeket megillető jog<sup>48</sup> [...]. A 27. cikkhez kapcsolódó jogok élvezete nem sértheti egyes állam szuverenitását és területi integritását.<sup>49</sup>

Látható ezek alapján, hogy az önrendelkezés joga nem illeti meg a kisebbségeket,<sup>50</sup> igaz, az Emberi Jogi Bizottság hivatkozott magyarázatát megelőzően még voltak, akik másképpen vélekedtek a kérdésről (Sieghart 1986: 168), azóta azonban minden, ezzel kapcsolatos találgatást óvatosság jellemez. Az Emberi Jogi Bizottság véleményem szerint túlságosan szűken értelmezte az önrendelkezési jog tartalmát, mivel az államok területi integritása sérelmének tilalmára célozva nem vette figyelembe, hogy a jog gyakorlásának következményeképpen nem feltétlenül kerül sor független állam létrehozására.

Ezt a megállapítást látszik alátámasztani az Emberi Jogi Bizottságnak egy későbbi, az ún. „Apirana Mahuika-ügyben” hozott állásfoglalása is, amely szerint „az 1. cikk szabályai relevánsak lehetnek más az Egyezségokmány által védett

<sup>46</sup> Az angolul *Human Rights Committee*-nek nevezett testület az „Emberi Jogi Bizottság”, az egykori *Commission on Human Rights*-nak nevezett grémium az „Emberi Jogok Bizottsága”.

<sup>47</sup> Fiftieth session (1994): W10.

<sup>48</sup> Lásd az általános magyarázat 3.1. pontját.

<sup>49</sup> Általános magyarázat 3.2. pont.

<sup>50</sup> Lásd ezzel kapcsolatban Abdul G. Koroma bírónak a Koszovó-ügyben hozott tanácsadó véleményéhez fűzött különvéleményének (lásd *supra*) 4. pontját: „A nemzetközi jog nem biztosít jogot az etnikai, vallási vagy nyelvi csoportoknak arra, hogy elszakadjanak attól az államtól, amelyhez tartoznak, annak bejegyzése nélkül, pusztán kinyilvánítva erre vonatkozó akaratukat. [Ennek] elfogadása a dekolonizáció kontextusán kívüli (esetekben) nagyon veszélyes precedenst teremti.”



jogok, így különösen a 27. cikk értelmezése során”.<sup>51</sup> Egyetértek James S. Anayával, aki szerint „az önrendelkezés szűk, kizárólag a gyarmati kontextusra korlátozódó értelmezése nem öleli fel ennek a jognak a lényegét” (Anaya 1993: 131). Malgosia Fitzmaurice szerint „az elszakadás csak egy nagyon korlátozott területe az önrendelkezési jognak, és emiatt e jog más megnyilvánulási módjai nem állnak konfliktusban a területi integritással” (Fitzmaurice 2009: 148–149).

Mindenesetre az univerzális nemzetközi jog vonatkozó szabályainak és azok kvázi-autentikus értelmezésére feljogosított szervei álláspontjának elemzését követően a következő megállapításokra juthatunk. A népnek joga van az önrendelkezésre, ami – egyebek mellett – magában foglalja a területi autonómia létesítésének jogát is, vagyis a nemzetközi jog – *implicite* ugyan és a népre korlátozottan – elismeri a területi autonómiához való jogot, és az arra vonatkozó igényt nem tartja *ab ovo* a nemzetközi joggal ellentétesnek. Kisebbségeknek viszont csak abban az esetben van joguk a területi autonómiához, ha az adott esetben megállapítható, hogy valamely kisebbségi közösség egyúttal a „nép” nemzetközi jogban jelenleg használatos fogalma alá is tartozik. Ezenkívül a Nemzetközi Bíróság „Koszovó-ügyben” hozott tanácsadó véleménye alapján létezik egy közelebbről meg nem határozott, jelenleg szürke zónát jelentő kör is, amely noha nem tartozik a nép fogalma alá, de az általa tett függetlenségi nyilatkozat nem szükségképpen áll ellentétben a nemzetközi joggal. Ez a tanácsadó vélemény egyébként egyfajta válasz is lehet azok számára, akik a dekolonizációs folyamat tulajdonképpen befejezett mivolta miatt az önrendelkezési jog kiüresedésétől tartanak.

A kisebbségi kérdés jogi szabályozásáról való gondolkodás már viszonylag korán arra az álláspontra jutott, hogy részben külön kell kezelni a nemzetközi jogban azokat a csoportokat, amelyek egy adott terület eredeti lakosainak számítanak, és a történelem során valamilyen külső támadás, hódítás, gyarmatosítás következtében kerültek kisebbségi és függő helyzetbe egy adott államon belül. Az Egyesült Nemzetek égisze alatt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretei között indultak meg a kérdésre vonatkozó jogalkotási munkálatok, amelyek eredménye lett az 1957. évi 107. számú egyezmény „a független államokban élő őslakos és más törzsi és féltörzsi lakosság védelméről és integrációjáról”. Ezt az egyezményt már kezdetben is számos kritika érte, mindössze huszonhét ország ratifikálta, ráadásul ezek közül tizen később felmondták az egyezményt, és az ILO-nak a tárgyban kidolgozott új egyezményéhez csatlakoztak. Valóban, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az 1980-as években látta elérkezettnek az időt arra, hogy egy lényegesen korszerűbb és a kihívásokra megfelelőbb válaszokat adó szerződést dolgozzon ki az őslakos népekkel kapcsolatban. Így került sor az 1989. évi 169. számú „a független államokban élő őslakos és törzsi népekről” szóló egyezmény elfogadására.

<sup>51</sup> Apirana Mahuika et al. v. New Zealand, Communication No. 547/1993 (2000). 9.2.

A szerződést a 2016. június 1-jei referencia-időpontig huszonketten erősítették meg, vagyis megállapítható, hogy jelenleg két, azonos tárgyban kötött egyezmény létezik párhuzamosan nagyjából hasonló számú részes állammal. Általánosságban az is elmondható, hogy a 107. számú egyezmény részes felei között inkább afrikai és ázsiai államok, míg a 169. számú egyezmény elfogadói között inkább latin-amerikai, óceániai és európai országok találhatók.

A két nemzetközi szerződés közötti különbség már az alkalmazott terminológiát illetően is szembeötlő, ugyanis míg a 107. számú egyezmény következetesen őslakos és törzsi, illetve féltörzsi *lakosságról*, addig a 169. számú egyezmény őslakos és törzsi *népekről* tesz említést. Az utóbbi dokumentum a szóhasználat miatt 1. cikk (3) bekezdésében siet leszögezni, hogy „a »népek« kifejezés ezen Egyezményben nem értelmezhető akként, mint amelyhez a nemzetközi jog értelmében jogok fűződhetnek”, a 107. számú egyezmény pedig egyáltalán nem tesz említést az önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségéről. Vagyis megállapítható, hogy a két egyezmény kidolgozói és az azokat ratifikáló államok nem ismerik el az érintett csoportok önrendelkezéshez való jogát és tulajdonképpen – részben ebből, valamint a hallgatásból kifolyólag – a területi autonómiához való jogot sem. Ennek ellenére az őslakos népek egyik legfontosabb követelése éppen az önrendelkezéshez való joguk nemzetközi jogi elismertetése, erre vonatkozó törekvéseik eredménye a különféle *soft law* dokumentumokban érhető tetten.

## Összegzés

Annak elemzése során, hogy milyen válaszokat keresett és milyen megoldásokat talált eddig a nemzetközi jog a területi autonómiát jelentő és legközvetlenebbül az állami szuverenitást érő kihívásra, megállapítható, hogy még a Nemzetek Szövetsége viszonylag progresszív hozzáállása idején sem alakult ki az autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az csak *ad hoc* módon került alkalmazásra (Hannikainen 1998: 81). Ezt az álláspontot képviseli Markku Suksi is, aki szerint néhány esetleges megoldástól eltekintve a nemzetközi jog nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, hanem csak annak lehetőségére céloz (Suksi 1995: 7). A vonatkozó szakirodalom viszonylag egységesnek mondható abban a kérdésben, hogy a területi autonómiához való jog nem létezik a hatályos nemzetközi jogban. Zelim A. Skurbaty úgy véli, „annak ellenére, hogy az autonómia-definíciók nagy részét jogi nyelven fogalmazzák meg, a nemzetközi jogban nem létezik a területi autonómiához fűződő kifejezett jog” (Skurbaty 2005: XXXVII). Patrick Thornberry is hasonlóképpen látja: „az autonómia nem ered szabadon államokat terhelő kötelezettségként a nemzetközi jogból” (Thornberry 2000: 56). Ehhez a véleményhez csatlakozik Hurst Hannum is, aki „kétségesnek tartja, hogy



az autonómiához való jog elérte volna már a nemzetközi jogi elismerés szintjét” (Hannum 2005: 153), máshol pedig azt írja, hogy „az autonómia nem nemzetközi jogi szakkifejezés” (Hannum 1996: 287).

Nem kétséges, hogy a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog (Wydra 2004: 123), aminek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni az autonómiára vonatkozóan (Heintze 1998: 7). Kovács Péter véleménye szerint ez önmagában nem jelenti azt, hogy területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal (Kovács 1996: 18). Az autonómiához való jog megjelenik azonban néhány *soft law* jellegű dokumentumban, igaz, ez csak annyit jelent, hogy „a kisebbségi autonómiához való jog csupán ajánlási és nem kötelező nemzetközi szabályokban szerepel” (Kardos 2007: 43). Yoram 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 (újabbban az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy Közgyűlése) határozata szerint” (Dinstein 2005: 247).

A releváns joggyakorlat és jogszabályok alapján 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 – mint láthattuk – a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. A *Skandináv számi egyezmény* tervezetét kidolgozó munkacsoport tagjai is hasonló véleményen vannak, szerintük a nemzetközi jogban egy adott csoport minősülhet egyszerre népnek és kisebbségnek, továbbá őslakos népnek is, emiatt az önrendelkezési jog másképpen érvényes rájuk (Henriksen et al. 2007: 60). Ugyanis ahogyan Yash Ghai is írja: „az autonómia, mint részvételi mód, legszélesebb forrása az önrendelkezés” (Ghai 2005: 13).



## Irodalom

- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion of 22 July 2010.
- Advisory Opinion of 21 June 1971 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970).
- Anaya, James S. 1993: A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination. *Transnational Law and Contemporary Problems* 3/1: 131.
- Anaya, S. James: 2000: Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law. In Aikio, Pekka - Scheinin, Martin (szerk.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Turku/Åbo: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University. 3–18.
- Apirana Mahuika et al. v. New Zealand, Communication No. 547/1993 (2000). 9.2.
- Buchheit, Lee C. 1978: *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. New Haven: Yale University Press.
- Castellino, Joshua - Gilbert, Jérémie 2003: Self-determination, Indigenous peoples and Minorities. *Macquarie Law Journal*. Online: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLawJl/2003/8.html> [2016. 05. 05.]
- Coudenhove-Kalergi 1937: *Totális állam, totális ember*. Budapest: Századunk Kiadása.
- Dinstein, Yoram 2005: Autonomy (International Guarantees of Autonomy). In Skurbaty, Zelim A. (szerk.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Eide, Asbjørn 1996: Ethnic conflicts, minority protection, and the international community. In Rupesinghe, Kumar - Tiskhov, Valery A. (szerk.): *Ethnicity and power in the contemporary world*. Tokyo - New York - Paris: United Nations University Press.
- ENSZ Közgyűlés 1970: Az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés az ENSZ Alapokmányának megfelelő nemzetközi jogi elveiről szóló 1970. évi Nyilatkozata (A/RES/2749[XXV]).
- ENSZ Közgyűlés 1974: Államok gazdasági jogainak és kötelességeinek Kartájáról szóló 1974. évi határozata (A/RES/3281[XXIX]).
- ENSZ Közgyűlés 1960: A gyarmati országok és népek számára biztosított függetlenségről szóló Nyilatkozata (GA/Res/1514 [XV]).
- Fitzmaurice, Malgosia 2009: The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. *International Journal on Minority and Group Rights* 16: 67–156.
- Ghai, Yash 2005: Public Participation, Autonomy and Minorities. In Skurbaty, Zelim A. (szerk.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 3–45.
- Grewe, Wilhelm G. 2000: *The Epochs of International Law*. Berlin - New York: Walter de Gruyter.
- Hannikainen, Lauri 1998: Self-Determination and Autonomy in International Law. In Suksi, Markku (szerk.): *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International.
- Hannum, Hurst 1996: The right to autonomy. Chimera or solution? In Rupesinghe, Kumar - Tiskhov Valery A. (szerk.): *Ethnicity and Power in the Contemporary World*. Tokyo - New York - Paris: United Nations University Press. 287–295.



- Hannum, Hurst 2005: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession? In Skurbaty, Zelim A. (szerk.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Heintze, Hans-Joachim 1998: On the Legal Understanding of Autonomy. In Suksi, Markku (szerk.): *Autonomy. Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law International. 7–32.
- Heintze, Hans-Joachim 2005: Territorial Autonomy and International Stability: Pros and Cons from the Viewpoint of International Law. In Skurbaty, Zelim A. (szerk.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 47–62.
- Henriksen, John B. - Scheinin, Martin - Åhrén, Mattias 2007: The Saami People's Right to Self-Determination. *Gáldu Čála. Journal of Indigenous Peoples' Rights* 3/60: 52–97.
- Henriksen, John B. 2000.: The Right of Self-Determination: Indigenous Peoples v. States. In Aikio, Pekka - Scheinin, Martin (szerk.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Turku/Åbo: Institute for Human Rights – Åbo Akademi University.
- Kardos Gábor 2007: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Kingsbury, Benedict: Restructuring Self-Determination: A Relational Approach. In Aikio, Pekka - Scheinin, Martin (szerk.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Turku/Åbo: Institute for Human Rights – Åbo Akademi University.
- Kovács Péter 1996: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Saifuddin, Ahmed 2000: *The Roles of Religion and National Identity in Bangladesh*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Sieghart, Paul 1986: *The Lawful Rights of Mankind. An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford - New York: Oxford University Press.
- Skurbaty, Zelim A. 2005: Introduction. In Skurbaty, Zelim A. (szerk.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Suksi, Markku 1995: *Frames of Autonomy and the Åland Islands*. Åbo: Åbo Akademi tryckeri.
- Sulyok Gábor 2004: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Thornberry, Patrick 2000: Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses. In: Aikio, Pekka - Scheinin, Martin (szerk.): *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Turku/Åbo: Institute for Human Rights – Åbo Akademi University.
- Tóth Norbert 2014: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*. Budapest: NPKI – L'Harmattan.
- Wydra, Doris 2004: The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. *International Journal on Minority and Group Rights* 10: 111–130.
- W1 = Declaration of vice-president Tomka. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15989.pdf> [2013. 07. 27.]
- W2 = Dissenting Opinion of Judge Koroma. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15991.pdf> [2013. 07. 27.]
- W3 = Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> [2013. 07. 27.]
- W4 = Dissenting Opinion of Judge Bennouna. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15999.pdf> [2013. 07. 27.]
- W5 = Declaration of Judge Simma. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15993.pdf> [2013. 07. 27.]



- W6 = Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15997.pdf> [2016. 05. 27.]
- W7 = Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16003.pdf> [2016. 05. 27.]
- W8 = Cristescu, Aureliu 1981. <http://www.cetim.ch/en/documents/cristescu-rap-ang.pdf> [2013. 11. 12.]
- W9 = <http://www.kosovothanksyou.com/> [2016. 05. 17.]
- W10 = Fiftieth session 1994: General comment No. 23: Article 27 (Rights of minorities). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/35/PDF/G0842235.pdf> [2016. 05. 25.]





A Felszabadulás gőzhajó Újvidéken 1965-ben. © Hunyady József/Fortepan



*Beretka Katinka*

# Autonómia a Vajdaságban<sup>1</sup>

## Bevezető

Az utóbbi években gyakran olvasni a vajdasági magyar közösség sikeres autonómiatörekvéseiről és általában Szerbiának a nemzeti kisebbségi jogok előmozdítása terén kifejtett tevékenységéről. Ezzel egy időben még él az emlékezetben a hetvenes évek Vajdasága, a tagállami kompetenciákkal bíró autonóm tartomány, amelyben a többnyelvűség, a multikulturalizmus a jogszabályi megalapozottságon túl a gyakorlatban is működött. Még ma is sokan hajlamosak összemosni a két fogalmat: a vajdasági területi autonómiát a Szerbiában (nem csak a Vajdaságban) élő nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájával. És bár vannak átfedések e két autonómiakonceptió között, egyáltalán nem mindegy, hogyan is használjuk a fogalmakat. E tanulmány címe is többértelmű. Az autonómia a Vajdaságban nem egyenlő a vajdasági autonómiával, hiszen éppúgy jelentheti a Vajdaság területi autonómiáját, mint az észak-szerbiai tartomány területén élő nemzeti kisebbségek autonómiáját. Ezáltal automatikusan felmerül a kérdés, milyen következményekkel jár az, ha egy nemzeti közösség a tartományban és nem pedig az ország tartományon kívül eső részein él. Egyáltalán milyen kritériumok mentén dönthetjük el egy nemzeti közösségről, hogy pontosan hol telepedett le? Vajon a magyar közösség tagjait ugyanazon jogok illetik-e meg Szerbia bármely pontján? Milyen módon járulhat hozzá a vajdasági területi autonómia a magyar közösség autonómiájához?

A következőkben a szerbiai nemzeti kisebbségek autonómiaszerveiről, a kisebbségi nemzeti tanácsokról lesz szó. Figyelembe véve azonban a téma sokrétűségét,

---

<sup>1</sup> A jelen tanulmány kivonatosan tartalmazza a szerző ugyanezen témában megjelent két angol nyelvű tanulmányának magyar nyelvű fordítását (Beretka 2013, 2014).



a tanulmány nagyvonalakban kívánja bemutatni a nemzeti tanácsokra vonatkozó jogszabályi hátteret, kitérve a gyakorlati nehézségekre. A területi autonómia fogalmának tisztázására a szerbiai jogrendszerben a nemzeti kisebbségek jogérvényesítési lehetőségeinek könnyebb érthetősége miatt van szükség.

## Autonómia az autonómiában

Területi autonómiáról „akkor beszélhetünk, ha az adott országban belül egy földrajzilag körülhatárolható, és zömében a kisebbség által lakott terület, például egy megye vagy egy tartomány rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek garantálják az államtól való viszonylagos önállóságot a lakosság és a régió szempontjából elemi fontosságú kérdésekben. [...] A területi autonómia [azonban – B. K.] nem feltétlenül etnikai alapú, vagyis olyan tartomány vagy régió is rendelkezhet autonómiával, ahol a lakosság nemzetiségi összetételétől függetlenül, az autonómiának regionális vagy történelmi hagyományai vannak” (A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala 2005: 4). Ezen utóbbi megállapításnak felel meg Szerbia jelenlegi egyetlen autonóm tartománya,<sup>2</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány is.

A Vajdaság specifikus jogállása és valójában ennek a kibontására tett kísérlet az elmúlt évtizedekben nemigen jelent meg a tudományos vitákban, ezért is van nehéz dolga a kutatónak, aki megpróbálja tudományos érvekkel alátámasztani egy, a nemzetközi tudományos közvélemény előtt nem minden kétséget kizárólag területi autonómiaként elfogadott tartomány autonómiájának létezését. A Vajdaság csak kivételes esetekben tűnik fel a nemzetközi szakirodalomban a területi autonómia példájaként,<sup>3</sup> ami arra enged következtetni, hogy a jelenleg elfogadott autonómia-modellek egyikébe sem (vagy csak nehezen) illeszthető bele.

A Vajdasághoz különös politikai, kulturális, társadalmi kontinuitás, sajátos regionális identitás köthető, amelyet nem pusztán a területén élő számos nemzeti kisebbség generál, hanem magának a területnek a történelmi, jogtörténeti múltja. Azon túl azonban, hogy a szerbiai alkotmány autonómnak nevezi a tartományt,

<sup>2</sup> Koszovó és Metóhia Autonóm Tartomány 2008-ban kikiáltotta függetlenségét, bár Szerbia alkotmánya továbbra is az ország szerves részeként tekint a déli területre, amelynek ún. lényegi autonómiája van. Ezen kifejezés definiálása azonban mind a mai napig nem történt meg, és figyelembe véve az aktuális politikai, jogi viszonyokat, már nem is fog. Ezért e tanulmányban a területi autonómia kifejezés kizárólag Vajdaságra vonatkozik.

<sup>3</sup> Markku Suksi (2011: 14) a Vajdaságot jogalkotó jogosítványai miatt olyan területi autonómiák közé sorolja, mint amilyen például az Åland-szigetek Finnországban vagy Kína különböző autonómként jegyzett területei, mint Hongkong vagy Makaó. Bár Thomas Benedikter más kritériumok mentén csoportosítja a területi autonómiákat, az ő rendszerezésében is megjelenik a Vajdaság (Benedikter 2009: 65).



nem rendelkezik az ismert nyugat-európai, esetenként tengerentúli területi autonómiákat jellemző hatáskörökkel, jogosítványokkal. Habár a szerbiai alkotmány betűje szerint számos kérdésben eredeti és átruházott hatáskörökkel rendelkező terület sokrétű autonómiájára számíthatnánk, valójában egy bonyolult kontroll-mechanismusokkal járó intézményrendszer, többszintű, de nem teljesen definiált hatalom- és munkamegosztás, pénzügyi kiszolgáltatottság és a jogforrás-hierarchia hézagossága jellemzi. „A nem kevés politikai feszültséget is gerjesztő problémák vitathatatlan megléte ellenére is megállapítható, hogy a Vajdaság Autonóm Tartomány és annak hatalmi szervei közjogi értelemben, csakúgy, mint a gyakorlati igazgatás mindennapjaiban, egy létező hatalmi szervezet költségvetéssel, vagyonnal, közhatalmi feladatokkal, jogalkotási jogosítványokkal” (Korhecz–Beretka 2013: 17).

Szerbiában jelenleg nem létezik szimmetrikus tartományi szint, mivel az alkotmányozó az országterület csupán egy bizonyos részét ruházta fel az autonóm területet megillető többlet-, ún. eredeti hatáskörökkel. Az autonóm tartomány adminisztratív határain kívül a központi hatalom látja el ezeket a tartományi hatásköröket, ami mindezen esetekben mellérendelt pozícióba helyezi a központi és a tartományi kormányzatot egymással. Valójában a Vajdaság területi autonómiájának célja éppen ez lenne: olyan jogszabályokat alkotni, amelyek a terület-specifikumok figyelembevételével oldanák meg a tartományi lakosságot érintő kérdéseket, esetenként párhuzamosan a központi kormányzatnak a tartomány határain kívülre irányuló hasonló tevékenységével. Ez a hatalmi szintek közötti mellérendeltség azonban csak látszólagos. Amellett, hogy a tartomány normatív, szabályozói, végrehajtó, igazgatási, tanácsadó-ajánló, ellenőrző, tervezési funkciói bizonyos fokú átfedést mutatnak az állami (különösen az államigazgatási) szervek hasonló – és főképpen azonos területi hatályú – funkcióival, egy adott társadalmi terület egyaránt lehet Szerbia és a Vajdaság szabályozó hatáskörében, aminek következményeként előfordul, hogy egymásnak ellentétes döntések, jogszabályok születnek, vagy egy ügy egyszerre több megoldást kap (vagy pedig egyet sem). A Vajdaságot megillető hatáskörök, pontosabban a központi kormányzat és a tartomány között fennálló hatáskörmegosztási modell azt támasztja alá, hogy a legtöbb szabályozandó kérdésben, még az autonóm tartomány területén is, a Vajdaság „pusztán” a területi közigazgatás funkcióit tölti be, a központi hatalom delegációs jogosítványainak alárendelve.

A Vajdaság nem rendelkezik sem törvényhozó, sem végrehajtó hatalommal, eredeti hatásköreit, néhány kivétellel, az ország egész területére alkalmazandó köztársasági törvényekkel összhangban gyakorolhatja, illetve magukat a törvényeket is csak megfelelő felhatalmazás útján hajthatja végre. Ez a nemzeti kisebbségi jogok szabályozására egyaránt vonatkozik. Miközben az ország teljes lakosságához képest a tartományban él a nemzeti kisebbségek nagy hányada, nevezetesen a



tartományi lakosság több mint 30%-a valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallotta magát a legutóbbi, 2011. évi népszámláláson (A Szerb Köztársaság Statisztikai Intézete 2013), jelenleg a Vajdaság nem rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyekkel a területén élő közösségek jogait azok igényeivel, elvárásaival összhangban szabályozni tudná.

Az alkotmány értelmében az autonóm tartomány többletjogokat írhat elő a területén élő nemzeti kisebbségek részére, a törvénnyel összhangban,<sup>4</sup> ezen felül pedig *soft law* intézkedések keretében köteles gondoskodni az emberi és kisebbségi jogok érvényesítéséről, ugyancsak a törvénnyel összhangban.<sup>5</sup> Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Vajdaságban élő nemzetiségi csoportok a törvénnyel biztosított jogaikon felül további kiegészítő jogokban is részesülhetnek,<sup>6</sup> amelyeket tartományi jogszabályok rögzítenek, másrészt viszont felveti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai közötti eltérés lehetőségét, azok lakóhelyétől függően.

Habár az Európai Bizottság Szerbiáról alkotott országjelentéseiben folyamatosan a Vajdaságnak a nemzeti kisebbségvédelem terén folytatott eredményes munkájáról számol be, nem mellőzhető tény, hogy az etnikai kérdés Szerbia más részein (azaz az autonóm tartomány területén kívül) is megjelenik, ahol a Vajdaságban működő nemzeti kisebbségvédelmi mechanizmusok nem alkalmazhatóak. Ezért logikusan az állam olyan megoldást fogadott el, amely egyszerre képes reagálni a tartományban letelepedett nemzeti kisebbségi csoportok külön igényeire, emellett pedig kollektív jogokat biztosít a Közép-, illetve Dél-Szerbiában élő nemzetiségek részére is: mégpedig a kisebbségi nemzeti tanácsok mint a nemzeti kisebbségek kulturális autonómia szerveinek megalakításával. A Vajdaság lehetőségei, hogy az etnikai ügyekre hason, nem csökkentek a nemzeti tanácsok megjelenésével, éppen ellenkezőleg. A nemzeti tanácsok, amelyek székhelyét az autonóm tartomány területére jegyezték be, pénzügyi támogatásra számíthatnak a tartományi költségvetésből,<sup>7</sup> ezen felül pedig számos kérdésben a tartományi szervekkel kell együttmű-

<sup>4</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 79. szakasz 2. bekezdés.

<sup>5</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz 3. bekezdés.

<sup>6</sup> Az alkotmány elmúlt tíz évében erre a kiegészítő jogalkotásra nemigen volt példa. Az autonóm tartomány még 2003-ban szabályozta a területén élő nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatának vetületeit a hivatalos kommunikációban. Ezt a jogszabályt időközben hatályon kívül helyezték. Szintén még az alkotmány elfogadása előtt foglalta rendeletbe a kisebbségi nyelven való felvételi vizsga lehetőségét a tartomány területén székelő és működő felsőoktatási intézményekbe. Bár ez utóbbi több módosítást megélt, és a mai napig hatályban van, alkalmazásának gyakorlati nehézségeit bizonyítja, hogy a Vajdasági Magyar Diákszövetség jelenleg bírósági eljárás keretében próbál érvényt szerezni a magyar hallgatók ezen jogának az Újvidéki Egyetem Jogtudományi Karával szemben.

<sup>7</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014. – AB határozat, 55/2014. szám, 115. szakasz 4. bekezdés.



ködniük a lassú és néha túlságosan is merev központi kormányzat helyett.<sup>8</sup> Ennek az együttműködésnek a keretét azonban nem a Tartományi Képviselőház által elfogadott jogszabályok, hanem a köztársasági törvények képezik. Ezt támasztja alá a szerbiai alkotmánybíróság döntése is, amellyel alkotmányellenesnek minősítette a tartomány azon hatáskörét, hogy a kultúra, oktatás és köztájékoztatás területén saját hatásköreit tartományi jogszabályokkal a nemzeti tanácsokra ruházza át.<sup>9</sup>

Szerbiában jelenleg 21 bejegyzett kisebbségi nemzeti tanács működik, amelyből 15 székhelye a Vajdaságban található.<sup>10</sup> A nemzeti tanácsok szabadon döntenek a székhelyük megválasztásáról, nem elvárás, hogy az adott nemzeti közösség tagjainak jelentős többsége a tartomány területén éljen.

## A személyi elvű autonómia Szerbiában

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai országos önkormányzatként működnek, a nemzeti kisebbségek érdekeit egyfajta „mini parlamentként” képviselik a kulturális autonómia négy fő területén, nevezetesen a kultúrában, az oktatásban, a tájékoztatásban és a hivatalos nyelvhasználat terén. Habár a tanácsok működését szabályozó törvényt csupán 2009-ben fogadták el, egyes kisebbségek csaknem tíz évvel korábban már közvetett úton megválasztották saját képviseleti szerveiket az egykori Jugoszlávia nemzeti kisebbségek jogait szabályozó szövetségi törvénye alapján.<sup>11</sup> Az új, kizárólag a kisebbségi nemzeti tanácsokra vonatkozó törvény viszont már közvetlen, demokratikus választásokat biztosít(ott) (hasonlóan a köztársasági

<sup>8</sup> A nemzeti tanácsokról szóló törvény mellett egyéb ágazati törvények (például az oktatási keret-törvény, a kultúráról, tájékoztatásról szóló törvény stb.) szabályozzák, mely esetekben illetékes a tartomány a nemzeti tanácsokat is érintő döntéshozatali folyamatokban. Ilyen eset a közterületek véleményezése, a helyi önkormányzatok elnevezésének közzététele nemzeti kisebbségi nyelven, a tartomány által (társ)alapított közintézmények igazgatása, kis létszámú tagozatok megnyitásának jóváhagyása stb.

<sup>9</sup> A döntés indoklásában az áll, hogy ebben a kérdésben az alkotmány csak egy lehetőséget ismer el, mégpedig hogy a tartomány a helyi önkormányzatokra ruházza át bizonyos funkcióit. Minden egyéb esetben a hatáskörök átruházása törvény alapján történik. IUz 353/2009. számú alkotmánybírósági határozat, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 67/2012. szám.

<sup>10</sup> Albán (Bujanovác), askáli (Újvidék), bolgár (Bosilegrad), bunyevác (Szabadka), vlah/oláh (Petrovac na Mali), görög (Újvidék), egyiptomi (Újvidék), magyar (Szabadka), német (Zombor), roma (Pancsova), román (Újvidék), rutén/ruszin (Bácskerekstúr), montenegrói (Verbász), szlovák (Újvidék), szlovén (Belgrád), ukrán (Kúla), horvát (Szabadka), cseh (Fehértemplom), macedón (Pancsova), bosnyák (Novi Pazar) és zsidó (Belgrád) (W1).

<sup>11</sup> Az első nemzeti tanácsot a magyar közösség választotta meg elektori közgyűlés útján, majd őket követte a rutén, román, horvát, szlovák, bunyevác, bolgár, ukrán, roma, bosnyák, német, egyiptomi, görög, macedón és vlah közösség.



parlamentari, illetve önkormányzati választásokhoz), és meghatározta a tanácsok részletes hatásköreit, ideértve a pénzületi forrásokat is. Fontos megjegyezni, hogy a tanácsokat a nemzeti kisebbségek önkormányzati szerveiként az ország egész területére alakítják; az adott nemzeti kisebbség valamennyi tagjának érdekeit képviselik és védik, függetlenül azok pontos lakóhelyétől Szerbia határain belül.

Szerbiában nincs törvénybe iktatott regisztere az elismert nemzeti kisebbségeknek. Azon közösségek, amelyek megfelelnek a nemzeti kisebbségek viszonylag tág törvényi definíciójának, saját nemzeti tanácsot alakíthatnak, más szóval „nemzeti kisebbség a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság állampolgárainak minden csoportja, amely számbelileg eléggé reprezentatív, bár kisebbséget képez a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság [a valamikori szövetségi törvény jogutódja Szerbia – B. K.] területén, és a lakosság valamely olyan csoportjához tartozik, amely hosszantartó és szoros kapcsolatban áll a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területével, ám olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás vagy vallási hovatartozás, ami alapján különbözik a többségi lakosságtól, és amely csoport tagjait jellemzi az a gondoskodás, hogy együttesen tartsák fenn közös identitásukat, beleértve a kultúrát, a hagyományt, a nyelvet vagy a vallást”.<sup>12</sup> Ezen meghatározástól függetlenül olyan etnikai csoportok is választottak nemzeti tanácsot, amelyek számbelileg kevésbé reprezentatívak; például a csehek, askálik, egyiptomiak száma az ország teljes lakosságában kevesebb mint 2000 fő, ezért a népszámlálási eredmények között az *egyéb* kategóriába sorolták őket. A goránok nem tekintik magukat nemzeti kisebbségnek, míg a viszonylag számos orosz és török közösség nem kívánt nemzeti tanácsot választani.

Ahogy már említettük, 21 kisebbségi nemzeti tanács működik az országban, ideértve a Zsidó Közösségek Szövetségét is, amelynek Végrehajtó Bizottsága a kisebbségi nemzeti tanácsok funkcióját látja el a törvény értelmében.<sup>13</sup>

Eltekintve a nemzeti kisebbségek között fennálló tényleges különbségektől Szerbiában, az alkotmánnyal összhangban valamennyien részt vehetnek a kultúrájukat, oktatásukat, tájékoztatásukat, valamint anyanyelvük hivatalos használatát érintő kérdésekben való döntéshozatalban. Ezeket a jogokat pedig elsősorban egy kisebbségi nemzeti tanács megalakításán keresztül érvényesíthetik – bár a tanácsok jogállását és hatásköreit az alkotmány kifejezetten nem szabályozza.<sup>14</sup> Habár

<sup>12</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről, a JSZK Hivatalos Lapja, 11/2002., Szerbia és Montenegró Államközösség Hivatalos Lapja, 1/2003. – Alkotmányos Alapokmány és a SZK Hivatalos Közlönye 72/2009. és 97/2013. – AB határozat, 2. szakasz.

<sup>13</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 134. szakasz.

<sup>14</sup> „A nemzeti kisebbségek tagjai kollektív jogaik által, közvetlenül vagy képviselőik révén részt vesznek a döntéshozatalban, vagy önmaguk döntenek a kultúrájukra, oktatásukra, tájékoztatásukra, nyelvük és írásuk hivatalos használatára vonatkozó egyes kérdésekről, a törvénnyel összhangban. / A kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló

a 2009-ben elfogadott külön ágazati törvény részben feloldotta a bizonytalanságot, a nemzeti tanácsok jogi jellegének hivatalos meghatározására mind a mai napig nem került sor. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a nemzeti tanácsok részben kormányzati szervekként, részben a helyi közigazgatás szerveiként funkcionálnak, miközben számos esetben a civil szervezetekéhez hasonló jellegzetességeket mutatnak. Ezen kevert jogi tartalom eredményeként *sui generis* testületekként vannak jelen a szerbiai jogrendben, és csak részben illeszkednek az ország adminisztratív struktúrájába. Csak hogy néhány példát említsünk: a nemzeti tanácsok kötelesek a közbeszerzési szabályokat alkalmazni, viszont nem olyan szigorúan kötöttek a költségvetési szabályokhoz, szabadon meghatározhatják saját belső szerkezetüket, ideértve a foglalkoztatás követelményeit, valamint a fizetéseket, azonban a törvény tartalmaz bizonyos alapelveket (mint például a bizottságok száma és jellege a tanács keretein belül), amelyeket kötelesek tiszteletben tartani. Ezen jogi megoldás eredményeként a nemzeti tanácsok feletti állami felügyelet sokszor nem következetes. Egyrésztől különböző állami szervek sajátos módon értelmezik a nemzeti tanácsok kötelezettségeit és jogait, másrésztől még ugyanazon kormányzati szervek is sokszor különböző állásfoglalást fogadnak el egyazon témában, de különböző nemzeti tanácsokra vonatkozóan. Ez a megkülönböztető magatartás csak még tovább mélyíti az eltérő szociális, politikai, történelmi és kulturális háttérű kisebbségek között fennálló szakadékokat. Habár maga a törvény jogilag nem tesz különbséget az egyes tanácsok között azok hatásköreit, választási eljárását vagy akár finanszírozását illetően (bár a finanszírozás esetében az adott nemzeti tanács által képviselt nemzeti közösség száma, intézményi háttere az irányadó), a gyakorlat azt mutatja, hogy maguk a nemzeti tanácsok értelmezik a legkülönbözőbb nézőpontokból saját jogait és hatásköreiket. Nehéz olyan egységes szabályozást alkotni, amely egyaránt megfelel a több száz magyarul is oktató iskolával rendelkező magyar közösségnek, amelynek nyelve több mint 28 helyi önkormányzatban van hivatalos használatban, illetve az egyiptomi közösségnek, amely az arab nyelvet tekinti anyanyelvének, de azt nem használja, nem ismeri, semmilyen arab nyelvű kulturális, oktatási vagy tájékoztatási tartalommal nem rendelkezik.

A nemzeti tanácsok jogi személyek, és munkájukban függetlenek. Jelenlétük a szerbiai jogrendszerben azonban nem jelenti a kisebbségi politikai pártok jelentőségének csökkenését, amelyek szintén a kisebbségi szavazók érdekképviseletét látják el helyi, tartományi, valamint köztársasági szinten. A helyi kisebbségi politikai erő és a nemzeti tanácsok közötti együttműködés igen gyümölcsöző lehet, ha az előbbi a nemzeti tanácsok és az állam (illetve az autonóm tartomány és helyi

---

önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvényvel összhangban” (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 75. szakasz 2–3. bekezdés).





önkormányzat) között koordinátori szerepet tölt be a nemzeti tanácsok hatásköreinek gyakorlása során, különösen az intézményirányítás területén. A nemzeti tanácsok depolitizációja azonban egy folyamatosan visszatérő kérdés.<sup>15</sup>

## Választás

Egyes nemzeti kisebbségeknek lehetőségük nyílt közel tíz évvel ezelőtt elektori közgyűlésen keresztül nemzeti tanácsot választani a nemzeti kisebbségvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban; az ily módon választott testületek legitimitását azonban mind a mai napig megkérdőjelezzük. A későbbiekben elfogadott 2009-es, nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény esetében ez a probléma már nem merült fel. Ez a jogszabály ugyanis két választási forgatókönyvet ír elő: az állam által szervezett közvetlen választást, illetve az elektori közgyűlést. Természetesen minden érdekelt csoport a közvetlen választásokra törekszik, ezzel is felmérve támogatottságát a képviselendő közösségen belül. A közvetlen választás lehetősége azonban feltételhez kötött: össze kell állítani egy külön választói névjegyzéket. Függetlenül attól, hogy az adott közösség szerepelt-e az utolsó népszámlálási adatok között, valamennyi nemzeti közösség jogosult a tagjait nyilatkozattételre ösztönözni azok etnikai identitására vonatkozóan. Ezek a nyilatkozatok természetesen önkéntesek, senki sem kényszeríthető nemzeti identitásának nyilvános megvallására. Egyrészt ez a szabadság összhangban áll a nemzetközi és nemzeti alkotmányjogi standardokkal, másrészt viszont a nyilatkozattétel tömeges elutasítása veszélyeztetheti akár egy-egy nemzeti tanács létét is.

A nemzeti tanácsi törvény rendelkezései szerint „a nemzeti tanács tagjainak közvetlen megválasztása akkor történik, mikor a választások kiírása előtt 24 órával, a nemzeti kisebbséghez tartozók legutóbbi népszámlálás szerinti 40%-nál több, a nemzeti kisebbséghez tartozó személy van bejegyezve a nemzeti kisebbségek választói különnevjegyzékébe”.<sup>16</sup> A névjegyzéket az államigazgatási minisztérium hozza létre az adott kisebbséghez tartozó, legkevesebb 300 felnőtt személy kérelmére (pontosabban amit az adott nemzeti kisebbséghez tartozó felnőttek – legutóbbi népszámlálási adatok szerinti – legalább 5%-a támogatja). Annak vezetése

<sup>15</sup> „... a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai nem a politikai, hanem a kulturális autonómia testületei, rajtuk keresztül nem érvényesül a politikai képviseletre való jog. A tanácsoknak inkluzívna kellene lenniük, miközben a pártok jelenléte a tanácsokban gyakran azok instrumentalizációjához és a polgárok szélesebb körének kizárásához vezet, akiknek – elméletileg – eltérő programjuk van a kultúra, az oktatás és a nemzeti tanácsok hatásköreinek egyéb területein (és akik hangját legalábbis hallani kell)” (Radosavljević 2015: 97).

<sup>16</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 129. szakasz 2. bekezdés.

részben megfelel az országos választói névjegyzékre vonatkozó szabályoknak. A felvétel csak személyes kérelemre történhet, amit a törvény módosítását követően a 2010. évi választások során tapasztalt visszaélések miatt kellett bevezetni.<sup>17</sup> Bár az az országos választói névjegyzékhez hasonló, mégis jelentős kérdések vetődnek fel a választói különnevjegyzék jogi jellegével kapcsolatban, különösen, hogy az arra való feliratkozás, illetve „leiratkozás” személyes döntés kérdése. Külön indoklást nem igényel. A törvény szintén nem korlátozza az egyén autonómiáját, hogy élete során akár több névjegyzékbe is felvételt kérjen, egyedüli kitétel, hogy *egyszerre*, azaz egyazon időben nem szerepelhet több nemzeti kisebbség választói névjegyzékében. A választói különnevjegyzékbe történő felvételhez tett nyilatkozat, illetve a népszámlálás során az etnikai hovatartozásról tett nyilatkozattétel nem függ össze. Mindkét esetben anonim a válaszadó, ezért előfordulhat, hogy valaki feliratkozik egy adott kisebbség választói különnevjegyzékébe, de a népszámlálás során nem vallotta meg nemzeti hovatartozását (esetleg nem azt a nemzeti kisebbséget jelölte meg, amelynek különnevjegyzékében szerepel). Gyakorlatilag az aktív és passzív szavazati jogra vonatkozó jogi rendelkezéseknek kellene szűrőként szolgálniuk a kvázi-kisebbségek megjelenésének megakadályozásához. Minden szerbiai állampolgár, aki általában rendelkezik aktív szavazati joggal, jogosult szerepelni a választói különnevjegyzékben is. Habár első látásra a nemzeti tanácsi választásokon való részvétel nyitott bárki számára, a nem regisztrált egyének etnikai alapú diszkriminációként élhetik meg kimaradásukat. A probléma mégis inkább a passzív szavazati jog esetében merül fel, ugyanis a jelöltek nemzeti kisebbségi politikai pártnak, illetve civil szervezetnek is támogatnia kell. Ez azt jelenti, hogy a többségi politikai elit nem vehet részt közvetlenül a választásokon, csak olyan alszervezeteken keresztül, amelyeket kizárólag a nemzeti kisebbségi érdekek népszerűsítése miatt alakít.

A választói különnevjegyzékben szereplők listák közül választhatnak, amelyek „legfeljebb annyi jelöltet tartalmaznak, ahány nemzeti tanács tagot kell választani, de legalább a nemzeti tanács tagjai számának egy harmadát”.<sup>18</sup> A nemzeti tanács tagjainak száma az adott nemzeti kisebbségi lakosság méretétől függ. Legalább 15, legfeljebb 35 tagja lehet.<sup>19</sup>

A 2014. évi választásokon a horvát, a lengyel, a montenegrói és macedón kisebbségek kivételével közvetlen választásokat tartottak, míg a fenti nemzeti kisebbségek elektori közgyűlés útján választották meg a tanácstagokat.<sup>20</sup> „Ha a közvetlen

<sup>17</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 44–48. szakasz.

<sup>18</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 72. szakasz 1. bekezdés.

<sup>19</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 9. szakasz.

<sup>20</sup> A lengyel közösség végül nem alakított saját nemzeti tanácsot, az elektori közgyűlést sem tartották meg, pedig a nemzeti tanácsi választások kiírásáról szóló minisztériumi határozatban még



választás feltételei nem teljesülnek, és ha a nemzeti tanács feloszlata után az új választásokat a feloszlata utáni 60 napon belül írják ki, a nemzeti tanács tagjait az elektori gyűlés választja meg.<sup>21</sup> Elektor lehet, aki szerepel az adott nemzeti kisebbség választói különnevjegyzékében, és megfelelő számú támogatóval rendelkezik az adott közösségen belül. A szükséges támogatók száma az adott kisebbség létszámától függ a legutolsó népszámlálás adatai szerint.<sup>22</sup>

## Hatáskörök és finanszírozás

Mivel a nemzeti tanácsok az oktatási, kulturális és tájékoztatási intézmények irányításán keresztül tudják leginkább befolyásolni a nemzeti kisebbséghez tartozók életét, a cél egy, a nemzeti kisebbségek nyelvén működő oktatási, kulturális és tájékoztatási intézményhálózat létrehozása minden egyes nemzeti közösség számára. A nemzeti tanácsi törvény olyan kereteket szab a nemzeti tanácsok intézményirányítási lehetőségeinek, hogy jóformán minden közösség, annak méretétől, hagyományaitól és történelmétől függetlenül, bizonyos fokú aktív kulturális és oktatási életet folytathat. A törvény lehetővé teszi oktatási és kulturális intézmények kiemelt jelentőségűvé nyilvánítását az adott nemzeti kisebbség részére,<sup>23</sup> valamint azok alapítójogainak átvételét részben vagy egészen a nemzeti tanács részéről. A tanácsok javasolhatják az iskolaszéki tagokat, vagy véleményezhetik a kulturális intézmények igazgatóbizottságának tagjait, az alkotmánybíróság nemzeti tanácsi törvényről alkotott döntése előtt pedig jóváhagyási joggal is rendelke-

---

szerepelnek (Határozat a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai tagjai választásának kiírásáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 89/2014. szám).

<sup>21</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 100. szakasz 1. bekezdés.

<sup>22</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 101. szakasz.

<sup>23</sup> „... ha az összes intézmény száma négynél nagyobb, kiemelt jelentőségűvé a nemzeti kisebbség nyelvén is oktató összes intézménynek legfeljebb egynegyede nyilvánítható; ha az ilyen intézmények száma négynél kisebb, kiemelt jelentőségűvé a nemzeti kisebbség nyelvén, illetve a nemzeti kisebbség nyelvén is oktató intézmények közül egy intézmény nyilvánítható; olyan nemzeti kisebbség esetében, amelynek nyelvén nem folyik oktatás, a jelen pontban foglalt szabályokat értelemszerűen kell alkalmazni azokra az intézményekre, amelyekben tanítják a nemzeti kisebbség nyelvét a nemzeti kultúra elemeivel” (Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 15. szakasz 3. pont). A kulturális intézmények vonatkozásában még ennyi kritériumot sem határozott meg a törvényhozó. A gyakorlatban számtalan nehézség merül(t) fel a kiemelt jelentőségű státus kérdésében, mivel az intézmények alapítóinak önkényétől függ, hogy módosítják-e az intézmény alapszabályát a nemzeti tanács döntésének megfelelően. Alapszabály-módosítás nélkül viszont a nemzeti tanács nem tudja intézményirányítási hatásköreit maradéktalanul gyakorolni a kiemelt jelentőségű intézményre nézve.



tek az iskolaigazgató kinevezési eljárása során.<sup>24</sup> A tanácsok konkrét hatáskörei az adott intézmény státusától függnnek a törvény szerint, más szóval a nemzeti tanács attól függően gyakorolhatja intézményirányítási kompetenciáit, hogy az adott intézmény kiemelt jelentőségű-e a kérdéses nemzeti kisebbség számára, vagy az iskolák esetében az oktatás kisebbségi nyelven folyik-e, és ha igen, milyen arányban. Akik tagadják a nemzeti tanácsok jelentőségét, sokszor a hatáskörök gyengeségét és a nemzeti tanácsi döntések kikényszeríthetlenségét hangoztatják. Vítathatatlan, hogy a véleményezési és javaslatvételi jogosultságok nem kötelezik az adott intézmény alapítóját (amely lehet az állam, a tartomány vagy a helyi önkormányzat), a nemzeti tanácsi hatáskörök nagy része viszont éppen ebbe a csoportba tartozik. Kivétel például a kiemelt jelentőségű kulturális intézmények egy igazgatóbizottsági tagjának kinevezése.

Az említett alkotmánybíróági határozat indoklása szerint éles különbség van a döntéshozatalban való részvétel és az önálló döntéshozatal között, ugyanis az előbbi a döntéshozóval való konzultációra, azaz véleményezésre, javaslatételre, nem pedig valamiféle vétőjogra vonatkozik. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint az oktatási intézményekben valamennyi szerbiai polgár oktatásra való joga érvényesül – nemzeti hovatartozásuktól függetlenül, ezért az igazgatóválasztást nem lehet a nemzeti tanács előzetes jóváhagyásához kötni. Indoklásuk szerint ez „kívül esik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kiegészítő jogainak megvalósítására szolgáló intézkedéseken”.

Számos paramétert kell figyelembe venni, hogy a jogilag garantált, a kisebbségi nemzeti tanácsok formájában testet öltő kollektív jogok érvényesülhessenek. A fentiekben bemutatott hatáskörök csak néhányat jelentenek a sok közül, azonban kétségtelenül a legfontosabbak egy etnikai önkormányzat számára. A tanács egyéb feladatai a köztterek elnevezéseinek véleményezésére, a helységnevek kisebbségi nyelvű megfelelőinek meghatározására, a nyelvi jogok népszerűsítésére, az ingó és ingatlan kulturális örökség feltérképezésére és megőrzésére, a történelmi és anyanyelvi tanórák tanterveinek fejlesztésére, kis létszámú tagozatok megnyitására véleményezésére, a nemzeti kisebbségi jogok általános védelmére és a nemzeti kisebbségi érdekek képviseletére stb. vonatkoznak.

Habár az állam valamennyi nemzeti kisebbséget és azok tanácsait egyenrangúan kezeli, mégis hatalmas különbségek mutatkoznak közöttük. A törvények általában a nemzeti kisebbség helyi lakosságban való százalékarányától teszik függővé bizonyos kisebbségi jogok garantálását. Ez a százalékarány képezi az alapját a közszférában (közigazgatásban, bíróságokon vagy a rendőrségen) való arányos képviseletnek, valamint egy nemzeti kisebbségi nyelv hivatalos használatba történő

<sup>24</sup> IUz 882/2010. számú alkotmánybíróági határozat, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2014. szám.



bevezetésének. A nemzeti kisebbségi jogok sikeres érvényesítéséhez azonban nem elegendő papíron átlépni azt a bizonyos etnikai küszöböt, ha az érintett személyek nem beszélnek a nemzeti kisebbség nyelvét. A nemzeti kisebbségi nyelvű oktatás szavatolása felesleges, ha nincsenek diákok, akik az adott nyelven beszélnek; a kisebbségi nyelven (is) szolgáltatást nyújtó kulturális intézmények és médiaházak fenntartása felesleges, ha nincs közösség. A nemzeti kisebbségi lakosság igen heterogén szerkezete miatt Szerbiában jóformán nincs lehetőség egy egységes sokszínűség-kezelési politika kialakítására, amely megfelelné valamennyi etnikai csoportnak. Ennek eredményeként míg egyes kisebbségek képtelenek elkölteni az állami költségvetésből járó támogatást a saját intézményeik működtetésére – azok hiányában, addig a tömeges, fejlett oktatási rendszerrel rendelkező közösségek, saját óvoda-, általános és középiskolai hálózattal, gyakran önálló felsőoktatási egységekkel, több száz kulturális intézménnyel és az egész régiót lefedő anyanyelvű tájékoztatási eszközökkel, a jelenleginél több forrást és magasabb szintű együttműködést igényelnének a központi kormányzat részéről projektjeik lebonyolításához.

A Magyar Nemzeti Tanácsot sokszor példaként említik, hiszen kizárólag magyar nyelven 8 általános és 2 középiskolában folyik oktatás, 18 általános és 9 középiskola pedig többségében magyar tagozattal rendelkezik. 2011-ben a Vajdaság mint alapító, nyolc középiskola társalapítói jogait ruházta át az MNT-re, húsz általános iskola alapítói jogainak átvétele pedig folyamatban van (igaz, több mint öt éve). A kultúra területén 38 kiemelt jelentőségű kulturális intézményt határozott meg a tanács, ebből hét esetben vált az MNT társalapítójává (a Vajdasági Magyar Művelődési Intézet és a Forum Könyvkiadó Intézet esetében az MNT szintén társalapító). A Magyar Nemzeti Tanács négy tájékoztatási eszköz esetében gyakorol (társ)alapítói jogokat, amelyek kizárólag magyar nyelven tájékoztatnak (napilap, hetilap, televízió, illetve rádió). Mindemellett 45 vajdasági önkormányzat 31 területén van a magyar nyelv a szerb nyelvvel egyenrangú hivatalos használatban (28 önkormányzat teljes területén és további három község/város bizonyos településein).<sup>25</sup> A nemzeti tanácsok hatáskörébe tartozó négy fő területen kívül a felnőttképzés, tudomány, civil szféra és népesedés terén fogadott el középtávú fejlesztési stratégiát, bár a 2014. évi választások óta azok csak részben valósulnak meg. Mindezen tevékenység is bizonyítja, hogy az MNT egyike a legtöbb anyagi forrást felhasználó szervezeteknek, ezért az állami költségvetési támogatás mellett további eszközökre is szüksége van.

A nemzeti tanácsi törvény értelmében „a nemzeti tanács munkájának finanszírozására szolgáló eszközöket a Szerb Köztársaság költségvetéséből, az autonóm

<sup>25</sup> További információért a Magyar Nemzeti Tanács munkájáról lásd a *Magyar Nemzeti Tanács Négy Éve: 2010. június 30. – 2014. június 30.* (2014) című kiadványt.

tartomány költségvetéséből és a helyi önkormányzat költségvetéséből, adományokból és más bevételekből kell biztosítani”.<sup>26</sup> A köztársasági költségvetésből erre a célra szánt eszközök 30%-át a Szerbiában bejegyzett valamennyi nemzeti tanács között egyenlő arányban kell szétosztani, a fennmaradó 70%-ot „pedig arányosan a nemzeti tanács által képviselt nemzeti kisebbség lélekszáma, valamint az adott nemzeti kisebbségnek a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat terén működő szervezeteinek száma és ezen szervezetek által kifejtett tevékenység terjedelme szerint”.<sup>27</sup> A vajdasági székhelyű tanácsok további forrásokban részesülnek tartományi jogszabály alapján, emellett mindazon helyi önkormányzat, amelynek lakosságában legalább 10% az adott nemzeti kisebbség aránya, vagy pedig annak anyanyelve hivatalos használatban van az önkormányzat területén, köteles támogatni az adott nemzeti kisebbséget képviselő nemzeti tanácsot. A gyakorlatban ez egyszerre több nemzeti tanács anyagi támogatását is jelentheti, bár a nemzeti tanácsi törvény nem irányoz elő semmilyen szankciót ezen kötelezettség megszegése esetére.

A nemzeti tanácsok, így a Magyar Nemzeti Tanács külföldi, pontosabban anyaországi támogatásban is részesülhetnek. Az MNT esetében ez igen jelentős összeget jelent. Az alkotmánybíróság azonban alkotmányellenesnek minősítette azt a rendelkezést, amely a nemzeti tanácsok és más országok (akár az anyaország) állami szerveivel történő együttműködésre vonatkozik. Bár ettől függetlenül a nemzeti tanácsok anyaországi finanszírozása folyamatos és jogszerű, felmerül a kérdés, miként valósulhat meg az alkotmánybíróság olvasatában, ha a finanszírozás alapját képező nemzeti tanácsi és anyaországi állami együttműködés alkotmányellenes.<sup>28</sup>

## Jövőkép

Szerbia Kormánya 2016. március 3-án elfogadta a 23. csatlakozási fejezet megnyitásának egyik feltételeként szolgáló kisebbségügyi akciótervet, amely az ország stratégiai hozzáállásának főbb irányvonalait tartalmazza a nemzeti kisebbségi jogok infrastrukturális és törvényi keretének fejlesztése terén az elkövetkező időszakban.<sup>29</sup> A kisebbségi nemzeti tanácsokkal foglalkozó IX. fejezetben meghatározott stratégiai célkitűzés ezen testületek helyzetének és munkájának előmozdítására vonatkozik, amely többek között a hatályos jogszabályi háttér elemzését, tematikus

<sup>26</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 114. szakasz.

<sup>27</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 115. szakasz.

<sup>28</sup> Az alkotmánybíróság döntésének részletes elemzéséért lásd Korhecz Tamás 2014.

<sup>29</sup> Szerbia Kormánya: Akcióterv a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósításáról (W2).



kerekasztalok szervezését, a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosítását (szükség szerint új törvénnyel), a finanszírozási nehézségek átláthatóbbá tételét stb. öleli fel. Az akcióterv több helyen is megemlíti a nemzeti tanácsok integráló szerepét, pontosabban olyan intézményként tekint rájuk, amelyek alapvető feladata a társadalmi integráció feltételeinek javítása. Ehhez azonban elengedhetetlen a nemzeti tanácsok jogállásának és hatásköreiknek a definiálása, intézményi helyzetüknek a megerősítése a szerbiai jogrendszeren belül. Megfelelő mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek révén a nemzeti tanácsi döntések kikényszeríthetőkké válnak a hatalom minden szintjén, törvénybe kell foglalni a nemzeti tanácsi törvény *lex specialis* jellegét bármely egyéb, a nemzeti tanácsok hatásköreit is érintő ágazati törvénnyel szemben, és ami talán a legfontosabb, a nemzeti tanácsok szerepét oly módon kell meghatározni, hogy a döntéshozatali folyamatokban ne csupán közbenső résztvevőkként szerepeljenek, hanem a nemzeti közösségeket érintő fontos intézményirányítási, stratégiai, jogszabályalkotási döntésekben ezen testületek legyenek az utolsó szó.

Az akciótervben szereplő, ezen területre vonatkozó cselekvési tervek végső határideje 2017 harmadik negyedéve. Figyelembe véve a kitűzött célokat, elvégzendő feladatokat, ez igen rövid idő, különösen, hogy az első demokratikus választások óta eltelt több mint hat évben számtalan lehetőség mutatkozott a felmerülő kérdések megválaszolására, a nyilvánvaló problémák megoldására.

## Források

A Szerb Köztársaság Alkotmánya. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye* 98/2006.

Határozat a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai tagjai választásának kiírásáról. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye* 89/2014.

IUz 353/2009. számú alkotmánybíróági határozat. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye* 67/2012.

IUz 882/2010. számú alkotmánybíróági határozat. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye* 20/2014.

Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről. *A JSZK Hivatalos Lapja* 11/2002; *Szerbia és Montenegró Államközösség Hivatalos Lapja* 1/2003. - *Alkotmányos Alapokmány és a SZK Hivatalos Közlönye* 72/2009. - másik törvény és 97/2013. - AB határozat.

Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye* 72/2009., 20/2014. - AB határozat, 55/2014.

W1 = <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/ynacionalni-saveti-vesti/44-adresar-nacionalnih-saveta-manjina> [2016. 10. 16.]

W2 = Szerbia Kormánya: Akcióterv a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósításáról, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/ynacionalni-saveti-vesti/1523-usvojen-ap-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina> [2016. 10. 14.]





## Irodalom

- A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala 2005: *Tanulmány a területi, személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlatáról az Európai Unióban*. Budapest.
- A Szerb Köztársaság Statisztikai Intézete (szerk.) 2013: *Népszámlálás, háztartások és lakóhelyek összeírása – lakosság – vallás, anyanyelv és nemzeti hovatartozás: adatok községenként és városonként*. Belgrád: A Szerb Köztársaság Statisztikai Intézete.
- Benedikter, Thomas 2009: *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bolzano: EURAC.
- Beretka, Katinka 2013: National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self-Governance. In Nimni, Ephraim et al. (szerk.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy. Theory and Practice*. Bern: Peter Lang. 181–196.
- Beretka, Katinka 2014: Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils. In Salat, Levente et al. (szerk.): *Autonomy Arrangements around the World. A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National Minorities. 247–273.
- Korhecz Tamás – Beretka Katinka 2013: A helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány, valamint a dekoncentrált államigazgatási szervek szervezete, felépítése és feladatai a Szerb Köztársaságban. *Új Magyar Közigazgatás* 10: 9–21.
- Korhecz Tamás 2014: Nemzetiségi autonómia az alkotmánybíróság szorításában – a szerbiai alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat szabályozó törvénnyel kapcsolatos döntésének kritikus elemzése. *Jog – Állam – Politika* 3: 3–32.
- Magyar Nemzeti Tanács 2014: *A Magyar Nemzeti Tanács Négy Éve: 2010. június 30. – 2014. június 30.* Szabadka: Magyar Nemzeti Tanács.
- Radosavljević, Duško 2015: De-partizacija nacionalnih saveta. In Radosavljević, Duško et al. (szerk.): *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura 2*. Újvidék: Vajdasági Művelődési Intézet és Vajdaság AT Tartományi Ombudsmanja.
- Suksi, Markku 2011: *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Heidelberg: Springer.



1939. A kassai Szent Erzsébet főszékesegyház és az országzászló.  
© Lissák Tivadar/Fortepan

*Rákóczi Krisztián*

# Autonómia helyett önkormányzatiság

*Az önrendelkezés kérdése Szlovákiában*

**A** rendszerváltozás, illetve az önálló Szlovák Köztársaság megalakulása óta eltelt negyedszázadban számos olyan politikai, társadalmi és gazdasági kihívás érte a felvidéki magyarságot, amelyek hatására jelentősen meggyengült a szlovákiai magyar közösség helyzete. Szlovákiában hol kisebb, hol pedig nagyobb intenzitással, de folyamatosan zajlik a nemzetállam építése, amelynek során vagy közigazgatási átalakításokkal, vagy pedig az oktatás és a nyelvpolitikában megjelenő törvényekkel igyekeznek korlátozni a magyarok jogait, adott esetben ellehetetleníteni azok gyakorlását, érvényesülését, végső soron hozzájárulva ezzel az asszimilációs folyamatok felgyorsításához.

A bizonytalanság légkörét felépíteni és fenntartani szándékozó államnyelvtörvény, a Beneš-dekrétumok parlamenti határozattal történő, erődemonstrációként felfogható 2007-es megerősítése, a magyar iskolarendszer ellen elsősorban az 1990-es években intézett támadások, az immáron hat éve megoldatlan kettős állampolgárság kérdése, a Mečiar-kormányok, valamint az első Fico-kormány idején mesterségesen kiélezett magyar-szlovák államközi kapcsolatok a felvidéki magyarságot folyamatosan védekező állásba kényszerítették. Az euro-atlanti integrációnak köszönhetően megtörtént a kisebbségi jogok bővítése, ám az így létrejött joganyag egyrészt alacsony minőségű, másrészt a jogok bővítése a csatlakozási folyamat lezárultával nem folytatódott. Az elmúlt huszonöt évben sokkal több küzdelem folyt a megszerzett jogok megtartásáért, azok gyakorlatba ültetéséért, mint új, a közösség megmaradását garantáló jogszabályok megalkotásáért.

Az irigyelt szlovák „gazdasági csoda” az ország déli és keleti területeinek zömét elkerülte, a mezőgazdasági termelés 1990 utáni folyamatos leépülésével a döntően falvakban és kisvárosokban élő magyarok gazdasági és szociális helyzete rohamosan romlott. A magyarok által lakott 16 járás mintegy fele az ország azon területei



közé tartozik, amelyeket leginkább sújt a munkanélküliség, ezeket a régiókat a beruházásösztönző támogatások, infrastrukturális fejlesztések szinte teljes egészében elkerülik. Kivételt elsősorban a Pozsonyhoz közeli Csallóköz és Mátyusföld (a Szenci, Galántai, Dunaszerdahelyi, Komáromi és Vágsellyei járások) képeznek.

Szlovákia közigazgatási felosztásánál nem a természetes és történelmi régiók voltak a mérvadók, hanem az a törekvés, hogy a magyarok által lakott területek minél inkább fel legyenek aprózva, illetve az észak–déli kialakításuknak köszönhetően azokban a magyarok kisebbséget alkossanak. 1990 után felszámolták a 3 + 1-es kerületi rendszert (három kerület + Pozsony), megmaradt a 38 járás, és azoknak alárendelten létrehozta 121 körzeti hivatalt. 1996-ban a körzeti szintet megszüntették, a járások számát 79-re növelték, és visszaállították a kerületi rendszert. Nyolc kerületet alakítottak ki, aminek során a magyarság többé-kevésbé összefüggő déli lakóterületét öt kerülethattárral darabolták fel. Ennek köszönhetően mindegyik déli kerületben a magyarok aránya messze elmaradt az 50%-tól. (A 2011. évi népszámlálás szerint a legmagasabb a Nyitrai [25%] és a Nagyszombati kerületekben [22%] volt a magyarság aránya.) A közigazgatási reform hátterében egyébként részben a Vladimír Mečiar vezette Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS) azon törekvése állt, hogy az arányos szlovák választási rendszert többségi vagy vegyes rendszerre változtassa. A 79 járás kialakítása a választási körzetek megváltoztatásán alapuló választási manipuláció adminisztratív előkészítése volt (Mesežnikov 2001: 49–62). A járások egyéni választókerületeknek feleltek volna meg, ezért azokon a területeken, ahol a HZDS elsöprő arányú támogatottsággal bírt, sok, kis lakosságú egységet alakítottak ki. A HZDS koalíciós partnereinek ellenállása miatt végül a választási rendszer átalakítása megbukott. Mečiarék törekvése nyomán az egyes járások között a lakosság szám tekintetében szélsőségesen nagy aránytalanságok keletkeztek: a legnagyobb (Nyitrai) és a legkisebb (Mezőlaborci) lélekszámú járás közötti különbség mintegy 150 ezer fős még napjainkban is. Ezzel együtt a magyar járások súlya csökkent: az 1996-ig érvényes területi felosztás szerint az akkori 38 járást tekintve a járások 26,3 százalékában haladta meg a magyar közösség aránya a 20%-ot, az 1996-os közigazgatási reformot követően már csak a járások 16,5%-ában (Krivý 1995). A 2011-es népszámlálás adatai szerint ez tovább csökkent: a járások 13,9 százalékában, összesen 11-ben találunk legalább 20%-os arányban magyarokat.

Az 1998-as parlamenti választásokat követően a Magyar Koalíció Pártja (MKP) a kormány tagja lett. Ekkor indult meg az a decentralizációs folyamat, amelynek eredményeként 2002-re megtörtént az államigazgatási feladatok és hatáskörök átruházása a települési önkormányzatokra és a megyékre. Az MKP a tárgyalások során egy hat, döntően magyarok által lakott járásból kialakított, révkomáromi központú megye létrehozását szerette volna elérni, ám azt a koalíciós partnerei nem támogatták. Etnikailag motivált javaslatnak tartották, úgy vélték, hogy egy



magyar többségű megye veszélyeztetné az ország területi integritását. A Dzurinda-kormány végül egy 12 kerület kialakításáról szóló tervezetet terjesztett a szlovák törvényhozás elé, amely a parlamenti módosításokat követően – az akkori ellenzéki HZDS képviselőinek támogatásával – nyolcmegyés verzióra olvadt. Ezzel megerősítették a Mečiar-kormány által megteremtett korábbi közigazgatási állapotokat, egyúttal „hosszú távon illuzórikussá téve a kisebbségi önkormányzatiság települési szinteknél magasabb érvényesíthetőségét az adott megyei közigazgatási keretek között” (Szarka 2009).

A kedvezőtlen adminisztratív területi felosztás és az elsősorban a nacionalista-populista kabinetek idején megsokasodó restriktív kormányzati lépések rendkívül negatívan hatottak az egyik legfőbb identitásmegőrző és identitásformáló tényezőre, az anyanyelvhasználat kérdésére. A magyar nyelv hivatali nyelvhasználatban való korlátozott érvényesíthetősége, ezzel együtt a magánszférába való visszaszorítása, továbbá a vegyes házasságok és a szlovák iskolában tanuló magyar nemzeti-ségű diákok magas aránya hozzájárulnak a szlovákiai magyarok asszimilációjához.

A nemzetiségváltás és a negatív demográfiai folyamatok együttesen felelnek azért, hogy a szlovákiai magyarok száma a 2011-es népszámlálási adatok szerint már a félmilliótól is messze elmarad (458 467 fő).<sup>1</sup> 1991-hez képest a magyarok számának csökkenése 2011-ben elérte a 110 ezret, ezzel párhuzamosan pedig a teljes népességen belüli súlya is csökkent: 10,8 százalékról 8,5-re csökkent a felvidéki magyarok aránya.<sup>2</sup> Míg az 1991 és 2001 között a legnagyobb fogyás az etnikai kontaktzónában lévő településeken volt kimutatható, amelyek a hivatali nyelvhasználatot biztosító 20%-os magyar népességarány határán, illetve az alatt voltak (Gyurgyík 2006), addig a 2011-es adatok alapján meg kellett állapítanunk, hogy a magyarok létszáma és aránya is jelentősen csökkent a két magyar többségű járásban, a Dunaszerdahelyiben és a Komáromiban. A Dunaszerdahelyi járásban mintegy hatezer fővel csökkent a magukat magyarnak vallók száma, a járás teljes népességén belüli arányuk pedig 83%-ról 75%-ra olvadt.

Láthattuk, a szlovák közigazgatási berendezkedés szándékosan úgy került kialakításra, hogy nem vették figyelembe azt a tényt, hogy az ország területén nagyszámú nemzeti közösséghez tartozó személy él. Szlovákia nem biztosít hatékony kisebbségvédelmi jogi és intézményi garanciákat, hiányoznak azok a döntéshozatali mechanizmusok, amelyek a nemzeti közösségek számára lehetővé tennék az őket érintő kérdések érdemi befolyásolását. A felvidéki magyarok nemzeti és nyelvi

<sup>1</sup> A közölt adat kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy a valóságban a magyarok száma néhány tízezerrel minden bizonnyal magasabb. Az eltérés egyik oka, hogy a népszámlálás során mintegy 75 ezer állandó lakóhellyel rendelkező személyt nem kérdeztek meg, a másik ok pedig, hogy magas, hét százalékos volt a nemzetiségükről nem vallók aránya, 7,5% pedig az anyanyelvhasználatáról nem nyilatkozott.

<sup>2</sup> A szlovákiai népszámlálásról lásd bővebben: Gyurgyík 2014.



identitásának megőrzése, a szlovákiai magyar közösségnek a *Magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentumban is megfogalmazott létszámbeli, gazdasági és jogi gyarapodása a jelenlegi törvényi, intézményi keretek között nem szavatolható.

Ez a felismerés vezette a Magyar Közösség Pártját (MKP) 2014-ben arra, hogy elkészítse *A szlovákiai magyar közösség megmaradásának és gyarapodásának, valamint Dél-Szlovákia gazdasági felzárkóztatásának intézményi feltételei* című dokumentumot. A koncepció a szórvány- és peremterületeken élő magyarság részére kisebbségi önkormányzati rendszerben biztosítaná a személyi elvű oktatási és kulturális autonómiát, illetve a magyarok által tömbszerűen lakott területeken „széles körű jogkörökkel felruházott, különleges jogállású regionális önkormányzat” létrehozását és működtetését kívánja elérni. Az MKP tervezete mellett két másik dokumentum is megjelent 2010 után, jelezve, hogy a szlovák állam szerveivel, intézményeivel a magyar közösség megmaradásának előmozdításáért vívott két évtizednyi küzdelem negatív tapasztalatai életre hívták a felvidéki magyarok közösségi önkormányzásra vonatkozó igényét. 2011 őszére a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala Elemző Központja Fiala-Butora János vezetésével dolgozta ki *A nemzetiségi közösségek jogállásáról és önkormányzatáról szóló törvény* vázlatát. Ennek megalkotói azt vizsgálták, hogy milyen jogköröket kellene az államtól a nemzeti közösségekre ruházni annak érdekében, hogy az ő akaratuk érvényesüljön a számukra fontos kérdésekben. 2013 őszén pedig a Most-Híd szlovák–magyar párt mutatta be a *Polgári vízió 2016* elnevezésű stratégiai dokumentumát, amely aztán a 2016-os parlamenti választásokra a tömörülés választási programja lett. A *Vízió Szlovákiai magyar nemzetpolitikai stratégia* című fejezete arra próbál választ adni, hogy „hogyan építhető fel egy fenntartható, értéket képviselő szlovákiai magyar közösség struktúrája”.

Mielőtt az említett dokumentumok elemeinek részletesebb bemutatására rátérnénk, fontos kiemelnünk, hogy az MKP a tervezet szövegében, illetve annak kommunikálása során is teljes egészében került az *autonómia* szó használatát, helyette az *önkormányzatiság* fogalmát alkalmazta. Tette ezt pragmatikus okokból, ugyanis Szlovákiában a többségi pártok és a széles közvélemény is úgy tekintenek az autonómia kérdéseire, mint az ország területi integritását veszélyeztető követelésre.<sup>3</sup> Az autonómia kifejezés egyébként hasonló megfontolásból már a húsz évvel korábban a szlovákiai magyar parlamenti képviselők, polgármesterek és helyi önkormányzati képviselők részvételével megtartott komáromi nagygyűlés által elfogadott állásfoglalásból is kimaradt. Az 1994. január 8-án mintegy 3500 résztvevővel megtartott nagygyűlés az 1992 után alakult Mečiar-kormány közigazgatási és területi átszervezésének tervére adott válasz volt. Az akkor működő magyar

<sup>3</sup> Ennek okairól lásd bővebben: Tokár 2014.





politikai pártok közül erre a tervezetre a Duray Miklós vezette Együttélés Politikai Mozgalom reagált elsőként, és fogalmazta meg a magyar nemzeti közösségnek a területi öngazgatás iránti igényét. Az Együttélés IV. Országos Kongresszusa 1993 februárjában két programértékű dokumentumot fogadott el: a területi önkormányzatról és a személyi autonómia alapelveiről, valamint a helyi önkormányzatokról, településközi szövetségekről, a területi és közigazgatási átrendezésről (Duray-Kvarda-Oriskó 1999). A két dokumentum „az identitáshoz, a szülőföldről és az önkormányzatisághoz való jog hármasságából kiindulva a személyi elvű kulturális autonómia igénye mellett konkrétan felvetette a községi és regionális önkormányzatiság területi igényeit” (Szarka 2006). Az Együttélés dokumentumaiban megfogalmazott alapelveket magáévá tette a Csallóközi Városok és Községek Társulása is, és felhívták a magyar többségű községek helyi önkormányzatait, hogy támogassák ezeket az alapelveket, amelyek alapján azt követelték, hogy az új közigazgatási rendszer megalkotásakor vegyék figyelembe a nemzetiségi szempontokat. A magyar többségű települések mintegy kétharmada határozattal támogatta a Csallóközi Társulás felhívását, és ennek nyomán került végül sor a komáromi nagygyűlés megszervezésére. A tanácskozás által elfogadott állásfoglalás egyfelől hitet tett Szlovákia területi integritása és demokratikus fejlődésének fontossága mellett, másrészt pedig a magyarok számára társnemzeti státus megadását és két tervezet felvázolásával etnikai alapú önkormányzati rendszer kialakítását javasolta (A komáromi nagygyűlés állásfoglalása 1995).

A komáromi nagygyűlés Szlovákia történetének mindeddig legnagyobb jelentőséggel bíró magyar politikai megmozdulása volt. Az állásfoglalásban megfogalmazott követelésekből semmi nem vált valóra, elsősorban azért, mert azok olyan politikai környezetben lettek kinyilvánítva, amely alkalmatlan volt az érdemi vitára. Ráadásul az 1994-ben megalakult harmadik Mečiar-kormány nacionalista politikája védekező állásba, végső soron pedig soraik összezárására kényszerítette a magyar pártokat. A három tömörülésből megszülető Magyar Koalíció Pártja számára 1998 után a nyolc éven át tartó kormányzati szereplés – mint korábban láthattuk – nem járult hozzá ahhoz, hogy az önkormányzatiság kérdésében eredményeket érjen el a magyar közösség. 2006 után, ellenzékbe kerülve sem történtek lépések az önrendelkezés elérése érdekében. Közben egyre gyakrabban vetették azt a szlovákiai magyar politikai elit szemére, hogy nem rendelkezik egy olyan, tételesen megfogalmazott kisebbségi programmal, „amelyet ideális modellként állandóan szem előtt tartana annak érdekében, hogy a magyar kisebbség hosszú távon megőrizhesse identitását” (Petőcz 2009), ehelyett a felvidéki magyar politizálásban a rövid távú, pragmatikus szempontok kerekedtek felül. A (területi) autonómia követelése a kétezres évek első évtizedében néhány kétes hátterű szervezet és politikai kalandor eszköztárában szerepelt csupán, akik semmiféle legitimitációval





nem rendelkeztek, tevékenységük iránt pedig sokkal inkább érdeklődtek a szlovák nacionalisták és a többségi sajtó, mint a felvidéki magyarok.<sup>4</sup>

A 2010-es évek első felére történt meg tehát annak belátása, hogy a felvidéki magyar közösség megmaradása csak akkor lehetséges, ha az önrendelkezés valamilyen formáját sikerül kivívnia. A közösség kondíciója, identitástudata az asszimilációs folyamatok, a többségében magyarok által lakott területek felhígulása, a rossz gazdasági mutatók, az azóta bezárt oktatási intézmények következtében azonban mostanra jóval gyengébb, mint az 1990-es években volt. Gyengíti a felvidéki magyarságot, hogy a Most–Híd 2009-es megalakulását követően az MKP 2016-ban harmadjára sem tudott bejutni a szlovák törvényhozásba, aminek következtében százezernél is több magyar szavazatot nem sikerült mandátumra váltani. A megosztottság következtében jóval kisebb a magyarság parlamenti képviselőinek aránya, és gyengébb az érdekérvényesítő képessége, mint az egységes MKP idején volt (Rákóczi 2016).

Az említett dokumentumok kapcsán ki kell emelnünk, hogy azok tartalmáról, a lényegi elemeik megvalósíthatóságáról széles társadalmi vita bemutatásukat követően nem folyt. A Kerekasztal törvénytervezetéről kezdeményezett vita korán elhalt, az MKP pedig a tervezet bemutatását követően szinte teljesen hallgatott a stratégiai dokumentumáról. Az MKP az autonómiatervezet bemutatását úgy időzítette, hogy arra a 2014. évi helyhatósági választásokat követően került sor; tette ezt taktikai okokból, nehogy a koncepció nacionalista támadások keresztüztébe kerüljön, rontva ezzel a párt képviselő-testületi és polgármesterjelöltjeinek az esélyeit. Ennek a hozzáállásnak ugyanakkor az a következménye, hogy ha a párt a saját választói előtt is homályosan, taktikázva beszél az autonómiáról, akkor nem várhatja azt a későbbiekben, hogy a szavazói számára az önkormányzatiságot folytatott küzdelem nagyfokú mozgósító erővel bírjon. A Híd esetében a helyzet annyiban más, hogy a párt nemzetpolitikai stratégiája a választási programjának részét képezi, ami ideális esetben a szavazók igényeinek felmérése, becsatornázása alapján születik meg, s célja ezen elvárások kielégítése. Ráadásul a Híd a 2016-os választásokat követően kormánypártként esélyt kapott arra, hogy választási programjának lehető legtöbb elemét a gyakorlatban megvalósíthassa.

A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala által kidolgozott törvénytervezet a felvidéki magyarság (és a többi szlovákiai nemzeti kisebbség) jogállásának rendezését elsődlegesnek tartja, hiszen ahogy a tervezetről írt vitaindítójában Fiala-Butora János megjegyzi: „Az állam a kisebbségekkel szembeni politikáját úgy alakítja ki, hogy abban a kisebbségek nem vesznek részt. Ráadásul még csak nem is tudjuk,

<sup>4</sup> A legismertebb a Harmónia AT Polgári Társulás esete, amelyről nem sokkal 2009-es megalakulása után bebizonyosodott, hogy alapszabályát a Szlovák Információs Szolgálat (SIS) egykori vezető munkatársának a számítógépen készítették (lásd bővebben Új Szó 2009a és 2009b).



kiket érint ez a politika, kik a címzettjei, hiszen a kisebbségi közösségek közjogi értelemben nem léteznek” (Fiala-Butora 2011). A magyarországi és szerbiai megoldásokat tartalmazó törvényjavaslat egyik célja éppen ezért, hogy meghatározza a nemzetiségi közösségek fogalmát, és rögzítse az állammal szemben fennálló jogait és kötelességeiket. A másik cél pedig azoknak az intézményeknek a létrehozása, amelyeken keresztül a közösségek részt vehetnek az őket érintő döntések meghozatalában. A javaslat értelmében a nemzeti kisebbség tagjai államalkotó tényezők, az államnak pedig feladata e közösségek megőrzése, így az asszimilációs folyamatok megállítására és a nemzeti közösség által lakott területek etnikai arányainak megváltoztatása.

A tervezet legfontosabb elemét az intézményrendszer létrehozásának módja és hatáskörei képezik. A javaslat szerint nemzeti közösségenként egy országos, központi szerv, a tervezet megfogalmazása szerint nemzeti tanács jönne létre. Ennek megválasztása főszabályként közvetlen szavazás útján történne, a választáson az adott nemzeti közösség választási névjegyzékébe feliratkozott választópolgárok vehetnének részt. Emellett helyi és regionális közösségi önkormányzati szervek is létrejöhetnének. Helyi szintű önkormányzat azokban a községekben alakulna, ahol a nemzeti közösség a lakosság legfeljebb 70%-át, de legalább 5%-át teszi ki, vagy eléri a 200 főt. A helyi közösségi önkormányzatnak helyi szinten az oktatás, kultúra és nyelvhasználat terén vannak hatáskörei: alapíthat és fenntarthat helyi jelentőségű közösségi oktatási és kulturális intézményeket, valamint kezeli a helyi önkormányzat által a kulturális tevékenységek finanszírozására szánt összegnek a közösségre eső arányos részét. Hasonló hatáskörökkel rendelkeznenek a regionális közösségi önkormányzatok is, amelyek azokban a megyékben jönnek létre, ahol egy adott nemzeti közösség legalább tíz településen a lakosság legkevesebb öt százalékát adja. Kulturális, oktatási és nyelvhasználati kérdések mellett a nemzeti tanácsok hatásköre kiterjedne gazdasági és szociális területekre is.

A Híd nemzetpolitikai stratégiája öt alfejezetet tartalmaz: ezek az önmeghatározás, az identitáspolitika, az önkormányzatiság, az oktatásügy és a nyelvi jogok. A dokumentum megállapítja, hogy a jelenlegi szlovák közigazgatás kedvezőtlen a magyarság számára, ugyanis az önkormányzatiság csak korlátozottan, a magyarok által vezetett települések szintjén jelentkezik, járási, megyei és országos szinten nem beszélhetünk önkormányzatiságról. A közigazgatás átalakítása ezért sarkalatos pont a programban, amelyben fontosnak tartja a párt a járási és a kerületi rendszer felülvizsgálatát az aránytalanságok megszüntetése céljából, ugyanakkor a területi autonómiát „a magyarlakta régió szétaprózottsága miatt” nem tekinti megfelelő megoldási alternatívának. Célként a kulturális és az oktatási önkormányzatiság elérését fogalmazta meg programjában a Híd, s ennek alappilléreinek a kisebbségek jogállásáról szóló törvény megalkotását tekinti. A 2016-os választásokat követő kormányalakítási tárgyalások során a Hídnak egyebek mellett a



kisebbségi kultúrák finanszírozásáról szóló törvény elfogadását sikerült átültetni a kormányprogramba, ugyanakkor a közigazgatási átalakítás nem szerepel a kormányprioritások között.

A kisebbségi kultúra finanszírozásáról már elkészült a jogszabálytervezet, amely egy nyolcmillió eurós kerettel rendelkező Kisebbségi Kulturális Alap felállításával számol 2018-tól. A nemzeti közösségek kultúrájára szánt támogatások a törvény elfogadása esetén a jelenlegi duplájára nőnének, a magyar kultúrára a költségvetés mintegy felét, 53%-át fordítanak. A javaslat értelmében az Alap közszolgálati intézményként fog működni. A Kisebbségi Kulturális Alapot egy igazgató irányítja majd, akit a kulturális tárca nevezhet ki négy évre a kisebbségi biztos javaslata alapján. Feladata az Alap menedzselése és a támogatásokról szóló végső határozatok meghozatala, a szakmai tanácsok ajánlását és értékelését figyelembe véve. A kisebbségek projektjeinek elbírálására külön szakmai tanácsok alakulnak majd. Minden tanács öttagú lesz, két tagot az Alap igazgatója saját hatáskörben nevezhet ki, míg a kisebbségek három tagot a kulturális szervezetek közgyűlésén, demokratikus úton választanak majd meg. A nagyobb kisebbségek – a magyar és a roma – három kulturális területen hozhatnak létre szakmai tanácsot: közművelődés; irodalmi és kiadói tevékenység; valamint színház, zene, tánc, képzőművészet és audiovizuális művészet. Rigó Konrád kulturális államtitkár tájékoztatása szerint a tanácsok autonóm módon működnek majd, közös grémiumuk a koordinációs tanács lesz, amely a nemzetiségek kulturális életének a legmagasabb szintű szerve lehet. A létrejövő testületek meghatározhatják az adott közösség kulturális életének az irányvonalát, azaz maguk döntenek majd a pályázati kiírások tartalmáról és céljairól. Minden kisebbség saját maga határozza meg prioritásait, a támogatás formáját, és ugyancsak maga dönt az egyes pályázatok sorsáról, tehát maguk osztják el a támogatás összeget az egyes területek között. A megválasztott testületek döntései kötelező érvényűek az Alap igazgatója számára, vagyis e döntéseket nem bírálhatja felül (Új Szó 2016).

A Kisebbségi Kulturális Alap létrehozásáról szóló javaslat jelenleg tárcaközi egyeztetésen van. Amennyiben azt a fenti formájában végül a törvényhozás elfogadja, úgy a felálló intézmény alapját képezheti a kulturális önkormányzatiságnak, de még nem tekinthető a perszonális autonómia intézményének. „Általános nézet, miszerint az autonómia ezen formájának megvalósulása olyan ismérvek meghatározását teszi szükségessé, melyek alapján be lehet határolni, ki tartozik az adott kisebbséghez, illetve ki nem. További kérdés, hogy azok, akik egy adott kisebbséghez tartozóknak vallják magukat, miként lesznek tagjai a személyi elvű autonómiát működtető testületnek. A perszonális autonómia működése megköveteli a kisebbségi választópolgárok »szavazói névjegyzékének« létrejöttét, ennek hiánya megkérdőjelezheti az autonómia intézményeinek legitimitását” (sz. n. 2012).



A Magyar Közösség Pártja koncepciója a Híd programjához hasonlóan abból indul ki, hogy a meglévő közigazgatási rendszer nem felel meg a természetes régiók követelményének. Ugyanakkor, míg a vegyes párt a területi autonómia lehetőségét elvetette, addig az MKP a természetes régiók mentén kialakított déli megye létrehozásának szükségességét fogalmazta meg a többen élő magyarság számára. A szórvány- és peremvidéken élő magyarság részére pedig személyi elvű, a kultúra, az oktatás, a nyelvhasználat és a média területén jogkörökkel rendelkező kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására és működtetésére tett javaslatot.

A személyi elvű kisebbségi önkormányzat azokra a településekre alapozva jönne létre, ahol a nemzeti közösség számaránya nem éri el az 50 százalékot. Ezen önkormányzat a kisebbségi oktatás, kultúra és nyelvhasználat területén gyakorolna jogokat. Ezen túl az 50 százalék fölötti nemzeti közösségi lakossági aránynál jönne létre egy olyan különleges jogállású régió, amely az oktatási, kulturális és nyelvhasználati jogokon túl széles területfejlesztési hatáskörökkel is rendelkezne.

A közigazgatási rendszert a regionalizmus és a szubszidiaritás elveinek érvényesítésével kell átalakítani az MKP tervezete szerint. Ezzel jönne létre a különleges jogállású régió, amelynek belső jogalkotói és ellenőrzési jogosultságait a különleges jogállású regionális önkormányzat tanácsa látja el. Ennek tagjait arányos választási rendszerben a régió lakossága választaná négy évre. A választójoggal rendelkezők a négyévente megvallott és regisztrált nemzetiségi hovatartozásuknak megfelelően saját nemzetiségük listájára szavaznak. A Tanács képviselőhelyeit a különleges jogállású regionális önkormányzat választásra jogosult lakosságának nemzetiségi regisztrációja szerint arányosított nemzetiségi kvótáknak megfelelően osztanak el. A regionális önkormányzat területileg a részét képező települések kataszteri területeinek összességére terjedne ki. A települések a települési önkormányzat döntésével vagy a települési önkormányzat által kiírt, megtartott helyi referendumok eredményeként egyenként csatlakoznának a különleges jogállású regionális önkormányzathoz, amennyiben az adott településen a legutóbbi népszámlálás szerint a magyar nemzetiségű személyek aránya a helyi lakosokon belül meghaladja az 50%-ot. A különleges jogállású regionális önkormányzat területével határos, a legalább 20%-ot meghaladó, de az 50%-os kisebbségi arányt el nem érő települések legkorábban a regionális önkormányzat létrejöttét követő harmadik évben csatlakozhatnak a Tanács többségi jóváhagyásával. Az MKP koncepciója alapján a 2011-es népszámlálás szerint azon településeken, ahol a magyarság aránya meghaladja az 50%-ot, az összlakosság száma 495 312 fő. Ebből a magyarok száma 344 529 (69,56%), a szlovákok száma 114 512 (23,12%), a romák száma 11 838.

A különleges jogállású regionális önkormányzat megvalósulásával minden, a régióban élő polgárnak lehetősége nyílna arra, hogy saját nyelvi-kulturális, etnikai, nemzeti identitását megőrizhesse. A regionális önkormányzat nem tekinthető a szlovákiai magyar közösség kizárólagos etnikai önkormányzásának. A koncepció



leszögezi: „a régió lakossága az általános polgári jogok tekintetében nemzetiségi, nyelvi hovatartozásától függetlenül egyenlő pozícióban van”. Az autonómiatervezet a kettős többség elvének bevezetését javasolja, vagyis a regionális önkormányzat szerveiben az egyes nemzetiségeket érintő ügyekben a döntések elfogadásához nem csak az összes tag többsége szükséges, hanem az adott nemzetiséghez tartozó döntéshozók többségéé is.

Mint láthattuk, az önálló Szlovákia megalakulásával egyidejűleg a magyar közösség legitim képviselői részéről általános követelményként fogalmazódott meg a területi alapú autonómia kiépítése. Ez ekkor találkozott a felvidéki magyar közvélemény akaratával, hiszen egy 1993-as, a Szlovák Statisztikai Hivatal által végzett felmérés szerint a magyarok 61%-a tartotta fontosnak a területi autonómia biztosítását a közösség részére. A nemzetállam-építés koncepciójával azonban természetesen összeegyeztethetetlennek bizonyult mindennemű autonómiatörekvés, és a kérdés a szlovák politikai elit és közvélemény általi démonizálása, túlpolitikálása miatt egyre kisebb prioritást élvezett a magyarok körében. Egy 2008-as, a somorjai Fórum Intézet által végzett felmérés szerint a területi autonómiát már csak a magyarok 10, a kulturális önkormányzatiságot pedig 35 százaléka tartotta fontosnak. A 2011-es népszámlálás a legpesszimistább várakozásokat is magasan felülmúló népességfogyást mutatott ki a szlovákiai magyarok körében, és ez vezetett arra a felismerésre, hogy a felvidéki magyar közösség megmaradása csak akkor lehetséges, ha az önrendelkezés valamilyen formáját sikerül kivívnia. A bemutatott koncepciók mindegyike alkalmas arra, hogy alapot teremtsen a többség és kisebbség közti érdemi politikai párbeszédre, hozzájáruljon a magyar közösség megmaradásához és megerősödéséhez. A Híd kormánytagságának köszönhetően a párt nemzetpolitikai stratégiájában megjelent Kisebbségi Kulturális Alap létrehozására a közeljövőben sor kerülhet. Ez az intézmény majd alapját képezheti a kulturális önkormányzatiságnak, de a felállításáról szóló törvényjavaslat alapján még nem tekinthetjük a személyes autonómia intézményének. A politikailag megosztott felvidéki magyar közösség képviselői között elindult magyar–magyar párbeszéd lehetőséget teremthet arra, hogy az MKP és a Híd közösen fogalmazzák meg azon javaslatukat, amelyek remélhetőleg minél előbb elvezethetnek a kulturális és az oktatási autonómiát biztosító intézményrendszer kiépüléséhez.



## Irodalom

- A komáromi nagygyűlés állásfoglalása 1995. In *Az önkormányzat az önrendelkezés alapja*. Komárom: Komáromi Lapok – Szinnyei Kiadó.
- Duray Miklós – Kvarda József – Oriskó Norbert 1999: Az etnokratikus nemzetállam és demokratikus ellenszere. In Duray Miklós (szerk.): *Önrendelkezési kísérleteink*. Somorja: Méry Ratio. 255–298.
- Fiala-Butora János 2011: Vitaindító a nemzeti közösségek jogállásáról és önkormányzatáról szóló törvénytervezethez. *Felvidék Ma* 2011. december 11.
- Gyurgyik László 2006: A magyarság demográfiai, település- és társadalomszerkezetének változásai. In Fazekas József – Hunčík Péter (szerk.): *Magyarok Szlovákiában. Összefoglaló jelentés (1989–2004)*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet. 141–181.
- Gyurgyik László 2014: *A szlovákiai magyarság demográfiai folyamatai 1989-től 2011-ig. Különös tekintettel a 2001-től napjainkig tartó időszakra*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet.
- Krivý, Vladimír 1995: Regióny Slovenska: východisková situácia a nedávny vývin. In Bútora, Martin – Hunčík Péter (szerk.): *Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Pozsony – Dunaszerdahely: Márai Sándor Alapítvány – Nap Kiadó. 257–273.
- Mesežnikov, Grigorij 2001: A nem konszenzuson alapuló választási reform: Szlovákia esete. *Fórum Társadalomtudományi Szemle* III/1: 49–62.
- Petőcz Kálmán 2009: Status quót vagy státust? In Tóth Károly (szerk.): *Hatékony érdekérvényesítést*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet. 11–16.
- Rákóczi Krisztián 2016: Választások Szlovákiában: a rendszerellenes pártok előretörése és a magyar szavazók távolmaradása. *Kisebbségi Szemle* I/2: 7–28.
- Szarka László 2006: Kisebbségi többpártrendszer és közösségépítés (A szlovákiai magyar politikai pártok működése 1989 és 1998 között). In Fazekas József – Hunčík Péter (szerk.): *Magyarok Szlovákiában. Összefoglaló jelentés (1989–2004)*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet. 79–104.
- Szarka László 2009: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában. *Magyar Tudomány* 2009. november: 1335–1342.
- sz. n. 2012: Autonómiamodellek (elmélet és gyakorlat az Európai Unióban). *Önkormányzati Szemle* 2012/1–2.
- Tokár Géza 2014: Autonomy in Slovakia – Difficulties and Problems. In Kántor Zoltán (szerk.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan Kiadó. 141–150.
- Új Szó 2009a: Volt kém áll az autonómia mögött? *Új Szó* 2009. május 21.
- Új Szó 2009b: Megbomlott a Harmónia. *Új Szó* 2009. május 28.
- Új Szó 2016: Több mint négymillió euró juthat a magyar kisebbségi kultúrára. *Új Szó* 2016. december 8.



A huszti vár az Olzsica és az Ivan Franko utcák kereszteződése felől 1939-ben.  
© Berkó Pál/Fortepan



Ferenc Viktória - Tóth Norbert

# Autonómiatörekvések Kárpátalján

## Kárpátalja etnikai összetétele

A 20. század folyamán a mai Kárpátalja területe különböző államokhoz tartozott: az Osztrák–Magyar Monarchiához, Csehszlovákiához, a független Kárpáti Ukrajnához, a Magyar Királysághoz, a Szovjetunióhoz és végül az 1991-ben létrejött mai Ukrajnához (Cserniczkó–Ferenc 2014). Egy évszázaddal ezelőtt a ma Kárpátalja néven ismert közigazgatási egység sem földrajzi, sem geopolitikai értelemben nem létezett, a terület részleteiben különböző nevek alatt, különböző területekhez tartozott. Ma Kárpátalja közigazgatásilag Ukrajna 24 megyéjének (*oblaszty*)<sup>1</sup> egyike, amely 12 800 km<sup>2</sup>-en terül el, és 13 járást (*rajon*) foglal magában.

A közigazgatási egység mai elnevezésére (ukránból fordítva) a Kárpáton túli terület (*Zakarpattya*) kifejezés használatos, amely egy földrajzi és/vagy politikai látószöveget is tükröz, hiszen Moszkvából vagy Kijevből szemlélve a régió a Kárpátok hegyvonulatán túl helyezkedik el. Ezzel párhuzamosan a helyi lakosság a területet Kárpátaljának (*Pidkarpattya*) nevezi, mert az ő szemszögükből lakóhelyük a Kárpátok lábainál fekszik. Mivel az autonómiatörekvéseket a helyi lakosság szempontjából vizsgáljuk tanulmányunkban, a következőkben a Kárpátalja kifejezést használjuk.

A változatos történelmi múlt eredményeként ma több nemzetiség és nyelv, több vallás és kultúra él egymás mellett a területen. Az ukránok/ruszinok, magyarok és

---

<sup>1</sup> Az utóbbi években Ukrajna deli (Krim-félsziget) és keleti (Luhanszk és Donyeck megye) részén történt területi változások ellenére, az Ukrán Parlament hivatalos honlapja az ország közigazgatási berendezkedését változatlanul tünteti fel, vagyis Ukrajnához továbbra is 24 megye tartozik. A fent megnevezett terület státusza: ideiglenesen megszállt terület (W1).



románok képviseltetik magukat a legnagyobb számban Kárpátalján. A ruszinok alkotják a legnagyobb kisebbségi csoportot a megyében, ugyanakkor a helyzetük ellentmondásos, hiszen az állam mindeddig megtagadta kisebbségként való hivatalos elismerésüket, a statisztikákban ukránként jelenítik meg e népcsoportot. A ruszinok már több száz éve Kárpátalja területén élnek, az ukrántól eltérő identitást kialakítva. 1945 után a Szovjetunió betiltotta a „ruszin” etnonímia használatát és a görög katolikus egyház működését, amely fontos szerepet töltött be a közösség identitásának fenntartásában.

A szovjet hatóságok azzal indokolták Kárpátalja Szovjetunióhoz csatolását, hogy ez az ősi ukrán földek „újraegyesítése”, ezért a helyi szláv lakosokat ukránnak, nyelvüket pedig az ukrán nyelv egy nyelvváltozatának nyilvánította (Advisory Committee 2003: 164).<sup>2</sup> Ezt a véleményt a jelenlegi ukrán politika is osztja: hivatalosan nem ismerik el sem a ruszin etnikum, sem a ruszin mint különálló nyelv létezését (Cserniczkó–Ferenc 2014).

A 2001-es, immár 15 éve meg nem ismételt, legutóbbi népszámlálás során Kárpátalján ruszin nemzetiségűnek mindössze 10 090 ember vallotta magát (körülbelül a kárpátaljai ukránok 1%-a), amiből 6724 (66,6%) fő a ruszint jelölte meg anyanyelveként (Kuzio 2005: 1–15; 1. táblázat). Ezt az adatot ugyanakkor fenntartásokkal kell kezelnünk, hiszen a népszámlálási kérdőív nem tartalmazta választható opcióként a ruszint a nemzetiségek között.

A helyzet visszasságát jól érzékelteti az a tény, hogy bár a ruszinok nem képeznek hivatalosan elismert kisebbségi csoportot Ukrajnában, több hivatalosan nyilvántartott ruszin szervezet létezik, a ruszin nyelvet és kultúrát vasárnapi iskolákban oktatják, emellett Ukrajna 2012-es nyelvtörvénye kisebbségi nyelvként deklarálja a ruszin nyelvet.<sup>3</sup> Továbbá Kárpátalja-szerre több emlékművet, emléktáblát találunk, amelyeket a ruszin nemzet kiemelkedő képviselőinek tiszteletére állítottak.

A ruszin etnikai és kulturális szervezetek több alkalommal fordultak már a kormányzathoz, hogy elismertessék a ruszint mint nemzetet és nyelvet.<sup>4</sup> Az 1990-ben alapított Kárpátaljai Ruszinok Szervezete például kérelmezte a ruszin nemzetiségként való elismerését, és a korábbi Podkárpatyrszka Rusz autonómiájának megadását Svájc példájára. 2007. május 1-én a Kárpátaljai Megyei Tanács elfogadta a ruszin

<sup>2</sup> Lásd Advisory Committee 2003: 164.

<sup>3</sup> A törvény hivatalos ukrán nyelvű változata elérhető itt: W2; a nem hivatalos angol, orosz és magyar nyelvű fordítások: W3.

<sup>4</sup> Az a tény, hogy Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország, Románia és Horvátország, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Kanada is elismeri a ruszint különálló nemzetként és nyelvként, azt bizonyítja, hogy a ruszin nemzetiség elismerése és a nyelv önállóságának elfogadása nem tudományos vagy jogi deklaráció kérdése, hanem politikai döntés következménye (Kloss 1967: 29–41; Trudgill 2001: 37–44).



különálló nemzetiségi státuszát, de csak Kárpátalja területére vonatkoztatva, az autonómiatörekvéseket viszont elutasították.

Vannak kutatók, akik úgy vélik, a ruszin mozgalmak politikai alapúak (Panchuk 1995: 116–123; Majboroda 1999; Pipash 2012), és egyenlősítik ezeket a törekvéseket a szeparatizmussal, amely az állam integritását veszélyeztető tényező (Zan 2010: 504–513; Pipash 2012).

1. táblázat. Kárpátalja lakosságának anyanyelvű szerinti megoszlása a 2001 népszámlálás alapján (Tóth–Csernicskó 2013: 24–25)

Anyanyelvként jelölte meg	Fő	%
Ukrán	1 009 544	80,47
Magyar	158 729	12,65
Orosz	36 412	2,90
Román	32 224	2,57
Ruszin	6 724	0,54
Cigány	2 990	0,24
Szlovák	2 575	0,21
Német	1 850	0,15
Belorusz	597	0,05
Bolgár	63	0,01
Örmény	290	0,02
Gagauz	12	0,00
Moldáv	366	0,03
Lengyel	130	0,01
Jiddis	85	0,01
Görög	10	0,00
Más nyelvek	1 719	0,14
Nem jelölt meg anyanyelvet	294	0,02
<b>Összesen</b>	<b>1 254 614</b>	<b>100,00</b>

A hivatalosan is elismert kisebbségek közül így a magyar kisebbség él legnagyobb számban Kárpátalján. A magyar kisebbség száma ugyan kicsi, de az országban élő magyarok mintegy 97%-a Kárpátalja megyében koncentrálódik. A magyarok 76%-a négy kárpátaljai (az Ungvári, a Munkácsi, a Nagyszőlősi és a Beregszászi) járásban él, amelyek közül többséget csak egyben, a Beregszászi járásban képviselnek. A 2001-es népszámlálás szerint a magyarok Kárpátalja lakosságának 12%-át teszik



ki, országos szinten arányuk mindössze 0,3% (Molnár-Molnár 2005). A magyar kisebbség őrzi anyanyelvét, amely egyike annak a 13 nyelvnek, amelyre Ukrajna kiterjesztette a *Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájának* védelmét. A 2012-es nyelvtörvény értelmében pedig a magyar nyelv regionális hivatalos nyelvi státuszt kapott Kárpátalja megyében (ehhez a 10%-os küszöb elérése volt a követelmény). A magyar közösség egy jól szervezett kisebbségi csoport: kiterjedt intézményi hálózattal rendelkezik. Jónéhány óvodában, több mint száz iskolában tannyelvként használatos a magyar nyelv, ezen kívül a felsőoktatásban is választható néhány szak, amelyet részben vagy egészében magyarul lehet tanulni. Beregszászban 1996-ban hozták létre a Kárpátaljai Magyar Főiskolát, amely a helyi magyarság önálló, alapítványi fenntartású, magyar tannyelvű felsőoktatási intézménye. 2008 óta az Ungvári Nemzeti Egyetem is van lehetőség magyar nyelvű felsőfokú tanulmányokra a Magyar Tannyelvű Humán- és Természettudományi Karon. Számos civil szervezet, kulturális és tudományos egyesület, magyar nyelvű színház, sajtó, könyvkiadás, tévéműsor és rádióadás is létezik a megyében. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar nyelv Kárpátalján számos területen jelen van, használata nem szűkül le csupán a magánszférára (Csernicskó 2005: 89–131; Orosz 2007; Ferenc 2011: 141–155).

A magyaroknak két politikai pártjuk is van, amelyek időről időre etnikai képviselőt tudnak juttatni az országos törvényhozásba. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetséget (KMKSZ) 1989-ben alapították azzal a céllal, hogy megőrizsék a kárpátaljai magyarok kultúráját, nemzeti örökségét, anyanyelvét, hogy támogassák a magyar nyelvű oktatást és az autonómiatörekvéseket Kárpátalján, lobbitevékenységet fejtsenek ki ezeken a területeken.

A szövetség részéről Gulácsi Géza 1996-ban kidolgozott egy tervezetet a kárpátaljai magyarok autonóm járásáról, amelyet a *Tisza-melléki járás* névvel illetett. Gulácsi koncepciója a KMKSZ választási kampányainak szerves részét képezte, és annak a megegyezésnek is kulcsfontosságú eleme volt, amely Juscsenkó elnökjelölt és a KMKSZ között kötött 2004-ben. Az elnökjelölt győzelme ellenére, a megegyezés pontjait – közöttük az autonóm járás kialakítását – a Juscsenkó vezette ukrán kormányzat nem teljesítette, sőt épp ellenkezőleg, az ukránosítás korszaka kezdődött meg.

A kárpátaljai magyarok érdekeit képviselő politikai szereplő az Ukrán Magyarok Demokratikus Szövetsége (UMDSZ), amelyet 1991-ben alapítottak. Az UMDSZ is rendelkezik autonómiakoncepcióval, amelyet 2005-ben a szövetség akkori elnökeként Gajdos István dolgozott ki. A tervezetet az ukrán parlamentbe is benyújtották, de az nem jutott túl a bizottsági szakaszon.

Bár a magyarok rendelkeznek politikai érdekképviseléssel és az autonómia megvalósítására vonatkozó koncepciókkal, az ukrán állam elutasít mindennemű autonómiára való törekvést. A magyar kisebbség jogai személyi elven alapulnak, és



nem területi alapon szerveződnek. Az utóbbi évek megmutatták, hogy nem csak a magyarok autonómiatörekvéseit utasítja el az állam, de adminisztratív módon azt a szándékukat is megnehezíti, hogy képviselőt juttassanak az országos törvényhozásba. A 2012-es vagy a 2014-es választások alkalmával például nyilvánvalóvá vált, hogy a magyar kisebbségnek nem biztosítják azt a jogot sem, hogy külön választási körzetben szavazhassanak.<sup>5</sup> A vegyes választási rendszer bevezetése után új választási körzeteket alakítottak ki. A magyar kisebbségnek csak akkor van reális esélye képviselőt juttatni az ukrán parlamentbe, ha magyar többségű választókörzetben szavazhat. Annak ellenére, hogy több nemzetközi szervezet, Magyarország kormánya, a KMKSZ és az UMDSZ is kiállt amellett, hogy magyar többségű választókörzetet alakítsanak ki, ez az elképzelés nem valósulhatott meg.<sup>6</sup> Az ukrán Központi Választási Bizottság döntése értelmében mindösszesen hat választási körzetet alakítottak ki Kárpátalján, amelyek közül a magyar ajkú lakosság három különböző körzetbe került, úgy, hogy egyikben sem érte el arányuk az egyharmadot. A KMKSZ mindhárom körzetben indított képviselőt, de a magyar lakosság alacsony aránya miatt, nem sikerült mandátumot szerezniük. Az UMDSZ elnöke a Régiók Pártjának listáján szerepelve tudott egy mandátumhoz jutni. A 2014-es választások során ugyanígy, a KMKSZ képviselője, Brenzovics László is úgy kerülhetett be az ukrán törvényhozásba, hogy egy ukrán párt (Petro Poroshenko Blokkja) listáján kapott helyet.

Kárpátalján, az eddig bemutatott ruszin és magyar kisebbség mellett más nemzetiségek is élnek, ugyanakkor számuk alacsony, és az autonómia kérdésében nem jellemző egyértelmű állásfoglalásuk. A román kisebbség nagy része a román–ukrán határ mentén él, és inkább a szomszédos Csernyivci megyében koncentrálódnak. Az orosz ajkúak száma Ukrajna ezen nyugati megyéjében nem jelentős. Ők a második világháború után jelentek meg a régióban a szovjet betelepítéspolitikai eredményeként, és jellemzően nagyvárosokban élnek. A németek száma, akik a 18. században telepedtek le Kárpátalja mai területén, mára jelentéktelenné vált. A szlovákok száma is alacsony. Ők a terület nyugati részén élnek, többnyire Ungvár városában és vonzáskörzetében.

<sup>5</sup> A 2014-es választások alkalmával az EBESZ Választásmegfigyelő Küldöttsége már az előzetes jelentésében problémásnak értékelte, hogy a választókerületek határait nem rajzolták újra a választás előtt a lakosság etnikai összetételének figyelembevételével. A decemberre elkészült végső jelentésükben – többek között – megemlítik, hogy a választási rendszer nem kedvez a kisebbségek képviseletének. A kis létszámú kisebbségek képviseletői csak úgy kerülhetnek be a parlamentbe, ha többségi pártok listáján indulnak. Az EBESZ 21 ajánlást fogalmazott meg, amelyből nyolcat prioritásként jelölt meg. Az egyik éppen a magyar többségű választási körzet létrehozását sürgeti Kárpátalján (W4).

<sup>6</sup> Az esetről szóló hír a helyi médiában: W5.



## A kárpátaljai magyar közösség 1991 utáni autonómia-elképzelései

Annak ellenére, hogy a Szovjetunió alkotmányai(i)<sup>7</sup> az etnikai alapú területi autonómia számos formáját ismerték és elismerték, a kárpátaljai magyarságnak nem igazán volt valódi esélye az autonóm jogállás megszerzésére 1945 és 1991 között. A Szovjetunió összeomlásával szinte párhuzamosan Ukrajna kinyilvánította függetlenségét, és „megörökölte” Kárpátalja teljes területét. Az átmenet ezen szakaszában a kárpátaljai magyarok, a bukovinai románok, sőt az Odessza megyei bolgárok és gagauzok is megfogalmazták autonómia iránti igényüket, a kárpátaljai ruszinok pedig jelezték elszakadási szándékukat, később pedig egy autonóm státuszú terület létrehozására is sor került a Krím-félszigeten (Fedinec 2013: 276–277).

Kárpátalja beregszászi járásában népszavazást tartottak a Magyar Autonóm Körzet kérdéséről,<sup>8</sup> valamint hasonló referendumot (*supra*) rendeztek Kárpátalja különleges jogállásáról.

Az állam függetlenségéről tartott 1991. december 1-jei népszavazással azonos napon tartott regionális, illetve helyi referendumokon (Magocsi 2015: 577) világgossá vált a helyi lakosság támogató szándéka, ugyanis a kárpátaljai szavazók 78 százaléka voksolt az autonómia mellett. A főként magyarok lakta beregszászi körzetben a referendum résztvevőinek 81 százaléka támogatta egy magyar autonóm körzet, közismertebb nevén az ún. *Tiszai-melléki járás* létrehozását (Fedinec 2008: 349). Jóllehet például Leonyid Kravcsuk, a független Ukrajna első elnöke is ígéretet tett az autonóm keretek mielőbbi kialakítására (Magocsi 2015: 577), Kijev végül nem vett tudomást a regionális referendumok eredményéről, és a Tisza-melléki járás autonómiájának gondolatát egyetlen ukrán kormány sem fogadta el eddig (Ferenc et al. 2013: 102).

Az autonómia ötletét az ukrán politikai erők – általában az alkotmányra hivatkozva – kevés kivételtől eltekintve hevesen ellenzik. Az alaptörvény az állam területét egy és oszthatatlan egységként írja le, és ebből a nézőpontból az autonómia-törekvések a politikai küzdelmek során gyakran a szeparatizmus szinonimájává váltak/válnak.

<sup>7</sup> A Szovjetunió 1922-es létrehozását követően három alkotmányt is elfogadtak az 1991-ig eltelt időszakban. Ezek mindegyike (az 1924. évi, az 1936. évi, valamint az 1977. évi alkotmány) elismerte bizonyos autonóm területi egységek (köztársaságok, egységek stb.) létezését vagy létrehozásának lehetőségét az állam területén etnikai vagy más alapokon.

<sup>8</sup> A népszavazásra 1991. december 1-jén került sor. A feltett kérdés a következőképpen hangzott: „Szeretné-e, ha a Beregszászi járás magyar autonóm körzetté alakulna át?” (Szili et al. 2016: 233).

Ennek dacára az ukrajnai magyarság személyi (kulturális) vagy területi autonómiája a kárpátaljai magyar közösség politikai napirendjén szereplő és létező kérdés mind a mai napig. A KMKSZ, amely Ukrajnában a legrégebbi folyamatosan működő és valószínűleg legbefolyásosabb magyar szervezetnek minősül, ernyője alatt Gulácsi Géza kidolgozott egy autonómiakonceptiót (a továbbiakban: *Gulácsi-tervezet*). A Gulácsi-tervezet azonban nem területi elvű, hanem inkább egyfajta személyi elvű, kulturális autonómiát irányozott elő, igaz, a Tisza-melléki járás magyar területi autonómiájával kiegészítve (Szili et al. 2016: 122). A személyi elvű forma előnyben részesítésének oka az volt, hogy az 1992. évi *nemzeti kisebbségekről szóló ukrán törvény* a kulturális autonómiához való jogot kisebbségi jogként ismeri el, bár az ukrán *corpus iuris*ből minden további részletszabály hiányzik (Gulácsi 1998). Előjáróban Gulácsi helyesen mutat rá arra, hogy az ukrajnai magyarok kulturális autonómiáját egy önálló ukrán törvénynek kellene szabályoznia. Jogszabályként történő elfogadása esetén a Gulácsi-tervezet olyan kulturális önkormányzatok (kisebbségi önkormányzatok) létesítését tenné lehetővé, amelyek szervei demokratikusan megválasztott köztestületeknek minősülnének (Húszéves... 2009). Így azok a nemzetiségek (nemzeti kisebbségek), amelyek száma meghaladja a háromezer főt, a Gulácsi-tervezet értelmében kulturális önkormányzatokat hozhatnának létre. A kulturális önkormányzatok legfelsőbb döntéshozó szerve a nemzetiségi tanács volna. A megyei tanácsok pedig bizonyos hatásköröket ruháznának át a nemzetiségi tanácsokra, mégpedig elsősorban a következő területeken:

- Elvi határozatok elfogadása a nemzetiségi (kisebbségi) oktatási rendszer működtetésére vonatkozóan.
- Elvi határozatok elfogadása a közösség kulturális életére vonatkozóan.
- A nemzetiségek (kisebbségek) nemzeti és történelmi emlékhelyeire vonatkozó döntések meghozatala.
- A nyelvhasználatra, valamint a közterületek elnevezésére vonatkozó döntések meghozatala.
- A kisebbségekre vonatkozó vagy azokra is kiható jogszabálytervezetekkel kapcsolatos állásfoglalások meghozatala.
- Javaslattételi jog a megyei tanács felé.
- A közösség oktatási és kulturális rendszerének, valamint a kulturális öngazgatás szervei költségvetése elfogadásához való jog.
- A kulturális öngazgatás szervezeti egységeinek létrehozására vonatkozó jog.
- Köztisztviselők kinevezése.
- A kulturális öngazgatással kapcsolatos szabályzatok elfogadása.

A nemzetiségi tanácsnak állandó titkársága és három főosztálya alakulna, nevezetesen az oktatási főosztály, a közösségi kultúra főosztálya és a jogi, gazdasági és pénzügyi főosztály. Gulácsi szándéka szerint a nemzetiségi tanács jogi szemé-





lyiséggel rendelkezne, és a magyar tanács székhelye Kárpátalja jelenlegi legnépesebb városában, Ungváron lenne (Húszéves... 2009). Jóllehet a KMKSZ politikai programja jelenleg is tartalmaz a kárpátaljai magyarság autonómiáját célzó rendelkezéseket (W6, W7), az ennél is részletesebb koncepció, esetleg a kérdésre vonatkozó törvénytervezet kialakítása még várat magára.

A KMKSZ elképzelése mellett egy másik magyar szervezet is megpróbálkozott az ukrainai kisebbségi autonómia kivívásával. Az UMDSZ ugyanis kidolgozott egy törvényjavaslatot az Ukrajnában élő nemzeti kisebbségek nemzeti kulturális autonómiájáról (a továbbiakban: törvényjavaslat; W8). A törvényjavaslatot Gajdos István, az UMDSZ elnöke parlamenti képviselői minőségében be is nyújtotta az ukrán parlamentnek 2005-ben (Szili et al. 2016: 118), de azt a törvényhozás hatáskörrel rendelkező bizottságai nem tárgyalták meg. A törvényjavaslat célja – az ukrán alkotmánnyal és a releváns jogszabályokkal összhangban – a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak biztosítása lett volna kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzése és fejlesztése céljából. A törvényjavaslat a következőképpen határozta meg a nemzeti kulturális autonómiát: „a nemzeti (kisebbségi) közösséghez tartozást önként vállaló ukrán állampolgárok önszerveződésének és önkormányzatának egy olyan különleges formája, amellyel az érintetteknek állam által biztosított joguk és valódi lehetőségük van a nemzeti kulturális életükkel kapcsolatos ügyekre vonatkozó döntések meghozatalára a törvényeknek és a nemzeti kulturális autonómia kartájának megfelelően”. A törvényjavaslat értelmében kizárólag a következő ukrán állampolgároknak lett volna joga ilyen nemzeti kulturális autonómiák létrehozására:

- aki meghatározott ukrainai nemzeti kisebbséghez tartozik; és
- állandó jelleggel él az állam területén; és
- régi, szilárd és folyamatos kötődéssel kapcsolódik Ukrajnához; valamint
- az ukrán nemzetiségűektől különböző etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási hovatartozással rendelkezik; továbbá
- közössége legalább háromezer főt számlál.

A nemzeti kisebbségi csoport tagjait csakúgy, mint a nemzeti kulturális autonómiákat, az Ukrán Állami Kisebbségügyi és Migrációs Bizottságnál kellene nyilvántartani. Az autonómia legfőbb szerve a nemzetiség közgyűlése lenne, amelynek összetétele delegálás útján a helyi nemzeti tanácsok tagjai közül alakulna ki ötéves időtartamra. Ezzel szemben a helyi nemzeti tanácsok tagjait a nemzeti kisebbségekhez tartozó ukrán állampolgárok közvetlenül választanák négyéves ciklusokra. A nemzeti kulturális autonómia szerveinek olyan, „klasszikus” érdekképviseleti területeken lenne hatásköre, mint amilyen a kultúra, a nyelv, a tömegtájékoztatás, az oktatás, a jelképek kérdése, a tudomány ügye és a költségvetési és tulajdonnal kapcsolatos kérdések. Érdekes módon a nemzeti kulturális autonómiáknak nemcsak jogaik, hanem kötelezettségeik is lennének



a törvényjavaslat értelmében. A kodifikátorok szándékai szerint az autonómiáknak meg kellene felelniük az alkotmánynak és a törvényeknek, továbbá tiszteletben kellene tartaniuk az ukrán és más nemzetiségűek különbözőségét.

## Regionalizmus Ukrajnában és az állam viszonyulása az autonómiatörekvésekhez

Az ukrán függetlenség kezdeti időszakában<sup>9</sup> az állam lényegében kisebbségbarát politikát folytatott, mégpedig főként saját nemzetközi helyzetének elfogadtatása és megerősítése érdekében. Az ország nemzetközi megállapodásokhoz csatlakozott, megerősítette például a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját* és a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt*, és szomszédaival kétoldalú megállapodásokat kötött, amelyek gyakran kölcsönös kisebbségvédelmi garanciákat is tartalmaztak. 1992-ben az ukrán törvényhozás elfogadta „a nemzeti kisebbségekről szóló törvényt”, amely – egyebek mellett – tartalmazza a nemzeti kisebbségek jogát az etnikai-kulturális autonómiához. A 2012 nyarán elfogadott *nyelvtörvény* szintén kisebbségbarát fejleményként értékelhető, ugyanis az alapján elvileg bármely olyan nemzetiség nyelve (helyi) hivatalos jogállást kaphat, amennyiben az adott kisebbség aránya meghaladja a tíz százalékot egy meghatározott közigazgatási egységen belül. Az említett törvény alapján az orosz nyelv kilenc megyében, a román nyelv Csernyivci megyében (12,5%), a magyar nyelv Kárpátalján (12,1%)<sup>10</sup> és a krími tatár nyelv pedig a Krím-félszigeten vált regionális hivatalos nyelvvé.

Ugyanakkor az 1996-ban elfogadott alkotmány alapján Ukrajna egységes és oszthatatlan államként deklarálja magát. Az alaptörvény szövege emellett arra is utal, hogy az állam területének bizonyos részeinek jelenlegi helyzete egymástól eltérő hatások és hosszú történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, vagyis a regionális eloszlás az ország természetes jellemzőjének minősül. Ennek ellenére a területi közigazgatás szerkezete nem adekvát a történelmi gyökerekkel is rendelkező regionalizmussal. A jelenlegi közigazgatási struktúrát ugyanis még a szovjet érában, mégpedig az 1930-as években alakították ki, amelyet a független Ukrajna változatlan formában vett át (Fedinec 2013: 269). Az ország etnikai összetétele szintén mutat regionális jellemzőket. Az ország népességének többsége<sup>11</sup> ugyan

<sup>9</sup> A térség 1991-et megelőző autonómia-elképzeléseivel kapcsolatosan lásd Paul Robert Magocsi szövegtörzsben is idézett tanulmányát.

<sup>10</sup> Zárójelben az adott nemzetiség megyén belüli aránya.

<sup>11</sup> Körülbelül 78 százalék.



ukrán nemzetiségű, de a kisebbségi lakosság számaránya is igen magas (a lakosság több mint 20 százaléka tartozik valamelyik kisebbségi közösséghez). A legnagyobb kisebbségi közösséget (17 százalék) az oroszok jelentik, az összes többi nemzetiség aránya viszont nem éri el egyenként az egy százalékot országosan. A nyelvi homogenitás hiánya ellenére az alkotmány Ukrajnát egynyelvű állammak nyilvánítja, ahol az egyedüli hivatalos nyelv az ukrán. Érdekes, hogy az oroszajkú ukrán állampolgárok aránya (30 százalék) meghaladja a magukat orosz nemzetiségűnek vallók számát, és az orosz nyelv hétköznapi használata különösen Ukrajna keleti és déli területein jelentős. A kisebbségek helyzetét jelentősen befolyásolja az ukrán–orosz kapcsolatok alakulása, és összességében elmondható, hogy az orosz közösség problémái elvonják az országos figyelmet a többi kisebbségi csoport helyzetéről.

Az ukrajnai területi közigazgatási egységek közül különösen a Krími Autonóm Köztársaság érdemel kitüntetett figyelmet. A Krím jelenlegi ukrajnai státusza *ideiglenesen megszállt terület*, „köszönhetően” egy 2014. március 16-án tartott regionális népszavazásnak, ahol a voksolók a félsziget Oroszországhoz való csatlakozása mellett döntöttek, ám ezt a változást sem Ukrajna, sem pedig a nemzetközi közösség (Oroszország kivételével) nem ismerte el jogszerűként. Az ukrán alkotmány külön, X. fejezete (W8) foglalkozik Krím autonóm jogállásával, kinyilvánítva, hogy az autonóm köztársaság Ukrajna elidegeníthetetlen részét képezi (134. cikk). Az okkupációt megelőzően az autonóm rendszer a következőképpen működött: a Krímnek saját alkotmánya (W9), saját kormánya és parlamentje volt, igaz, az említett szervek nem hozhattak teljesen önálló módon döntéseket. Sem Ukrajna, sem pedig a Krím-félsziget alkotmányai nem tartalmazzak/tartalmaztak egyértelmű rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a terület pontosan milyen típusú autonómiával rendelkezik/rendelkezett, de annyi bizonyos volt, hogy a félsziget önkormányzatisága hivatalosan nem etnikai alapozású.

A kisebbségi önkormányzatiság különféle formái, mint amilyenek a kulturális vagy a területi autonómia, nem nyerték el a központi politikai vezetés támogatását. Az autonómia gondolatának elutasítása mögött az ország különböző részeinek egymástól eltérő történelmi fejlődését kell elsősorban látni, és emiatt a függetlenség kivívása után az állam egységének megteremtése és nem a területi decentralizáció volt a hatalmon lévő elitek számára elérendő elsődleges cél. A 2013 végén kitört politikai válság hatására az állam, ha lehet, még elutasítóbbá vált a regionalizmus gondolatával kapcsolatban, főként mivel mindössze egyetlen esztendő alatt három területi egység (a Krím, Luhanszk és Donyeck) is vagy önkormányzatisági,<sup>12</sup> vagy elszakadási<sup>13</sup> igénnyel lépett fel. 2016 tavaszán pedig a Kárpátaljai Megyei Tanács

<sup>12</sup> 2014. május 11-én népszavazást tartottak az ún. Donyecki Népköztársaságban és a Luhanszki Népköztársaságban a két terület önigazgatásáról.

<sup>13</sup> 2014. március 16-án népszavazást tartottak a Krím Oroszországhoz történő csatlakozásáról.



fordult az állam vezetőihez levélben, és szélesebb öngazgatási lehetőségeket kért a döntéshozóktól (W10).

Az 1991-es választások és népszavazások megmutatták, hogy a kárpátaljai emberek gondolatvilágában és vágyában az autonómiaigény létezik, és ugyancsak egyértelművé vált az is, hogy a ruszin/ukrán és a magyar törekvések hasonlóak: mindkét etnikai csoport autonómiát követelt/követel, de mégsem teljesen ugyanazt. Miután az ukrán állam fokozta a centralizációt, és megerősítette kül- és belpolitikai helyzetét, mindenféle autonómiatörekvést *en bloc* alkotmányellenesnek, szeparatizmusnak és az állam területi egysége és biztonsága elleni támadásnak minősítettek, és a központ még a párbeszédet is elutasította ebben a kérdésben. Az autonómiaigényeket tulajdonképpen azért söpörték le, mert azok sérthették a fiatal ukrán állam és nemzet egységét.

## Összegzés

Tanulmányunkban azokat az autonómiatörekvéseket elemeztük, amelyek a mai Kárpátalja területén élő multietnikus lakosságot jellemzik. Tettük ezt leginkább a hivatalosan elismert kisebbségek közül a legnagyobb, a magyar közösség szempontjából. Rávilágítottunk, hogy az Ukrajnában létező etnikai és nyelvi törésvonalak, valamint a közelmúltban történt területi elszakadások miatt jelenleg az országban kialakult *status quo*, valamint a terület integritásának megőrzése a legfontosabb cél, éppen ezért az autonómiára vonatkozó elképzelések esetében igen csekély esély mutatkozik az állami támogatás megszerzésére.

A magyar etnikai pártok tevékenysége nyomán azonban Kárpátalján az autonómia kérdése napirenden van Ukrajna függetlenségének kivívása óta, a téma a választási kampányok szerves részét képezi.

## Irodalom

- Cserniczkó, István – Ferenc, Viktória 2014: Hegemonic, regional, minority and language policy in Subcarpathia: a historical overview and the present-day situation. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity* 42/3: 399–425.
- Cserniczkó, István 2005: Hungarian in Ukraine. In Fenyvesi, Anna (szerk.): *Hungarian Language Contact Outside Hungary. Studies on Hungarian as a minority language*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company. 89–131.
- Fedinec Csilla 2008: A kárpátaljai magyar kisebbség helyzetének változásai Ukrajnában. In Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet. 346–353.



- Fedinec Csilla 2013a: Az autonómia-gondolat ukrainai változatai. In Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európai dicsérete és kritikája*. Pozsony: Kalligram. 276–277.
- Fedinec Csilla 2013b: Regionalizmus Ukrajnában. In Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság. Elemzések a kulturális megosztottságról*. Budapest: Argumentum Kiadó. 341–355.
- Ferenc Viktória – Herner-Kovács Eszter – Ilyés Gergely – Rákóczi Krisztián – Varga Péter 2013: A szomszédos országok politikai rendszere. Külhoni magyar pártok. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó.
- Ferenc, Viktória 2011: Challenges of Hungarian Higher Education in Ukraine. *Journal of Estonian and Finno-Ugric Linguistics* (Special issue. Papers from the 12th International Conference on Minority Languages) 2: 141–155.
- Gulácsi Géza 1998: A kárpátaljai magyarság jogi helyzete és autonóm törekvései. In *Útközben. Tanulmányok a kárpátaljai magyarságról*. Ungvár: Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség.
- Kloss, Heinz 1967: Astand languages and Ausbau languages. *Anthropological Linguistics* 9: 29–41.
- Kuzio, Taras 2005: The Rusyn question in Ukraine: Sorting out fact from fiction. *Canadian Review of Studies in Nationalism* 32: 1–15.
- Magocsi, Paul Robert 2015: The Heritage of Autonomy in Carpathian Rus' and Ukraine's Transcarpathian Region. *Nationalities Papers* 43/4: 577–594.
- Majboroda, Oleksandr 1999: *Політичне русинство: Закарпатська версія периферійного націоналізму* (A politikai ruszinság: a periférikus nacionalizmus kárpátaljai változata). КИИВ: НАУКМА.
- Molnár József – Molnár D. István 2005: *Kárpátalja népessége és magyarsága a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Beregszász: II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola.
- Orosz Ildikó 2007: *A függetlenségtől a narancsos forradalomig. A kárpátaljai magyarság helyzete a független Ukrajnában (1991–2005)*. Ungvár: PoliPrint.
- Panchuk, Mai 1995: *Політичне русинство в Україні* (A politikai ruszinság Ukrajnában). *Політична думка* 2–3/6: 116–123.
- Pipash, Volodymyr 2012: *Політичний підтекст „русинського питання” на Закарпатті* (A „ruszin kérdés” politikai háttere). *Закарпаття онлайн*. Online: <http://zakarpatty.net.ua/Blogs/92501-Politychnyi-pidtekst-rusynskoho-pytannia-na-Zakarpatti>. [2012. 11. 01.]
- Szili Katalin – Kántor Zoltán – Mile Balázs – Molnár Tamás – Varga Péter 2016: Ukrajna. In Mile Balázs (szerk.): *Joggal Európában. A Kárpát-medencei magyar autonómiatörekvések 25 éve*. Budapest: Nemzetpolitikai Államtitkárság – L'Harmattan Kiadó. 111–128.
- Tóth, Mihály – Csernicskó, István 2013: *Научно-практический комментарий Закона Украины об основах государственной языковой политики (с приложениями)* (Tudományos-gyakorlati kommentár Ukrajna törvényéhez az állami nyelvpolitika alapjairól). КИИВ: ВОО Правозащитное общественное движение «Русскоязычная Украина». 24–25.
- Trudgill, Peter 2001: The Ausbau and Abstand sociolinguistics of linguistic minorities. In Nelde, Peter – Schjerve, Rosita (szerk.): *Minorities and language policy*. (Plurilingua 22.) St. Augustin: Asgard Verlag. 37–44.
- Zan, Mihajlo 2010: *Етнічні процеси на Закарпатті* (Etnikai folyamatok Kárpátalján). In Vehes, Mikola – Fedinec, Csilla (szerk.): *Закарпаття 1919–2009 роки: історія, політика, культура* (Kárpátalja 1919–2009: Történelem, politika és kultúra). Ужгород: Полиграфцентр „Ліра”. 504–513.



- Húszéves... 2009: *Húszéves a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség 1989–2009*. Nagyszőlős: Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2003. *Opinion on Ukraine. Кримські студії, Інформаційний бюлетень* 19–20/1–2: 164.
- W1 = <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> [2016. 11. 05.]
- W2 = Ukrajna 2012-es nyelvtörvénye hivatalos ukrán nyelvű változata: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17> [2013. 04. 04.]
- W3 = Ukrajna 2012-es nyelvtörvénye nem hivatalos angol, orosz és magyar nyelvű fordítása. <http://www.r-u.org.ua/arhiv/akt/2078-news.html> [2013. 04. 04.]
- W4 = OSCE prioritizes the establishment of electoral districts that take into account the settlement of national minorities. [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/OSCE.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/OSCE.pdf) [2015. 08. 10]
- W5 = <http://karpatinfo.net/hetilap/nem-lesz-magyar-valasztokorzet-karpataljan> [2013. 04. 21.]
- W6 = <http://hhrf.org/kmksz/szervezetek.html/> [2016. 04. 09.]
- W7 = <http://kmksz.com.ua/karpatalja/a-karpataljai-magyarsag-jogi-helyzete-es-autonom-torekvesei/> [2016. 11. 05.]
- W8 = A törvényjavaslat magyar szövege. <http://www.umdsz.uz.ua/book/autonomia.html/> [2016. 04. 09.]
- W8 = <http://www.president.gov.ua/en/content/chapter01.html/> [2016. 04. 10.]
- W9 = <http://www.rada.crimea.ua/en/bases-of-activity/konstituciya-ARK/> [2016. 04. 10.]
- W10 = <http://www.karpataljalap.net/?q=2016%2F04%2F07%2Fkarpataljai-megyei-tanacs-az-ukran-allam-vezetoinек-cimzett-felhivasa/> [2016. 04. 10.]



Az Uspenszkij katedrális Helsinkiben a Finn-öböl felől 1935-ben. © Fortepan



*Dabis Attila*

# Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról

## Bevezető

Az alábbi tanulmányban azt igyekszem bemutatni, hogy az Åland-szigetek autonómiastatútum-módosítási folyamatának jogi és politikai kereteire és ezek gyakorlatban való alkalmazására milyen hatást gyakorol az az egyszerűnek tűnő tény, hogy kölcsönös bizalmi viszony van a finn és az ålandi politikai elitek között. E bizalmi viszonyon kívül semmi más nem magyarázza, hogy miért akarja a *Lagting*<sup>1</sup> a saját statútumában felsorolt és csak kivételesen nehéz és hosszadalmas eljárással megváltoztatható kompetenciáit olyan egyszerű többséggel elfogadott finn törvényben szabályozni inkább, amely esetében nem állna rendelkezésre olyan erős alkotmányos védelme az autonóm kompetenciák körének, mint a jelenlegi konstrukcióban. A statútummódosítási folyamatban részt vevő ålandi döntéshozók azonban épp az említett bizalmi viszony okán arra törekszenek, hogy a statútumuk alkotmányos beágyazottságát olyan mértékben tegyék rugalmassá, hogy a jövőben a jelenleginél könnyebben és gyorsabban tudjanak a központi államtól további közpolitikai területek fölötti joghatóságot átvenni. Az alkotmányosan „bebetonozott”, járt utat készülnek tehát a szigetek vezetői elhagyni egy olyan járatlan ösvényért cserébe, ahol az alkotmányosan jól körülbástyázott és eljárási szempontból nehezen megváltoztatható joghatósági kereteket egy ennél labilisabb politikai alkufolyamatra váltanak fel, amely ugyan flexibilisebb keretet biztosítana a további joghatóság-bővítésre, ugyanakkor szerényebb garanciákat tartogatna az esetleges joghatóság-szűkítés megakadályozására is. Az alábbiakban azt mutatom be, hogy egy látszólag kockázatos politikai alku potenciálisan előnyös lehető-

---

<sup>1</sup> Az ålandi parlament.



séggként tűnik fel, ha a tárgyalásban részt vevő felek szándékait a jóhiszeműség, a tárgyalási folyamatok egészét pedig a kölcsönös bizalom jellemzi. Mondhatni, az álandi esettanulmány a bizalomnak, a politikai folyamatokra gyakorolt pozitív hatásának egy sajátos példáját adja.

## Történelmi háttér

A mindössze 29 000 lakosú,<sup>2</sup> Finnország és Svédország közt, a Balti-tenger északi részén fekvő Åland-szigetekre néha úgy hivatkoznak, mint a világ legrégebbi modern autonómiájára (Suksi 2013: 51). A szigetek hovatartozása Finnországnak az Oroszországtól való függetlenedése után kezdett kérdésessé válni 1917 decembere-től. A szinte teljes egészében svédek lakta szigetcsoport lakossága Svédországhoz akart tartozni, ennek kiharcolására saját parlamentet állítottak fel, amely 1919 júniusában Svédországnak címzett petíciót kezdeményezett a kérdésről, amelynek keretében a lakosság 95%-a támogatta a Svédországgal való egyesülést (az akkor mintegy 21 000 lakosból 9735 szavazott igennel, 461 pedig nemmel; Suksi 1993: 220). A Julius Sundblom vezette szakadár mozgalom törekvéseinek további eszkalációját Finnország úgy próbálta megelőzni, hogy 1920-ban autonóm státuszt adományozott a szigeteknek (124/1920-as törvény), amely döntéssel az álandiak azonban nem voltak elégedettek. Ezt követően került a szigetek kérdése brit kezdeményezésre az újonnan felállított Népszövetség elé, amelynek Tanácsa megerősítette Finnország szuverenitását a szigetcsoport felett, kikötve ugyanakkor, hogy a befogadó államnak többletgaranciákat kell biztosítania a szigetek svéd jellegének megőrzéséért. Ennek lett következménye az 1922. évi 189. garanciatörvény.

Az, hogy a finnek komolyan gondolták az Åland-szigetek autonóm státuszának tényleges és hathatós biztosítását, az az autonómia történetének legkezdetibb szakaszától megfigyelhető. Az eredeti autonómiastatútum 1920-as életbe lépése, illetve a finn alkotmány 1994-es módosítása közt eltelt csaknem hét és fél évtizedben Åland számára egy speciális, ún. „kivételtörvénnyel” valósult meg az autonómiának a finn alkotmányosságba való beágyazása (Suksi 2011: 145). Ez annak volt köszönhető, hogy az álandi autonómiastatútum elfogadásakor a finn alkotmányt már megszavazták (benne annak nehézkes módosítási eljárásával) 1919. július 17-én.<sup>3</sup> A „kivétel” az eljárás tekintetében az jelentette, hogy a statútumot pontosan ugyanazon procedúra keretében fogadták el, amit az alkotmány esetében is követtek, anélkül azonban, hogy a statútumot az alkotmány formális részévé tették

<sup>2</sup> A 2014-es statisztikai adatok szerint a lakosságszám egészen pontosan 28 916 volt (Ålands statistik och utredningsbyrå 2016).

<sup>3</sup> Az első finn alkotmány szövegéért lásd W4.



volna, vagy rendelkeztek volna a státútum alkotmányosságáról.<sup>4</sup> Åland esetében a „kivételes politikai helyzetet”, ami indokolta ezt a kivételes jogi eljárást, a már említett Julius Sundblom által vezetett szakadár törekvések jelentették. A finn parlament tehát először 5/6-os többséggel szavazott arról (158 igen és 21 nem ellenében), hogy az Åland-szigetek státútumát gyorsított eljárás keretében tárgyalja a finn törvényhozás, majd ezt követően szavazott magáról a státútumról 1920. május 6-án (a szöveget végül 152 igen, 27 nem és 1 tartózkodás mellett fogadták el). Ráadásul a finn parlament arra is kötelezte magát, hogy a saját alkotmányának esetében alkalmazott módosítási eljárást írjon elő a státútum esetében is, azzal a kiegészítéssel, hogy minden ilyen módosítást jóvá kell hagynia a *Lagting*nek is, mielőtt az hatályba léphetne. Ezzel a rendhagyó kerettel Finnország robosztus alkotmányos önkorlátozást hajtott végre saját magán a szigetek javára. Ezt az eljárást kodifikálta aztán az újrafogalmazott finn alkotmány 1994 után.

A két alapidokumentumot, az 1920-as státútumot és az 1922-es garanciatörvényt, 1951-ben egy egységes autonómiastátútummá vonták össze. Ezt követte 1991-ben a jelenleg is hatályban levő harmadik státútum, amelyet a tervek szerint az ålandi autonómia 100. évfordulóján fog felváltani a negyedik státútum.

## A státútummódosítás kerete és kérdései

2013. szeptember 19-én Finnország kormánya, az Igazságügyi Minisztérium égisze alatt felállított egy Vegyes Bizottságot (ún. Halonen Bizottság, a továbbiakban Bizottság) azzal a feladattal, hogy módosításokat javasoljon az Åland-szigetek autonómiastátútumához (a továbbiakban Státútum). A Bizottság elnöke Finnország korábbi Köztársasági Elnöke, Tarja Halonen (2000–2012). Két alelnöke egyik részről Gunnar Jansson, az ålandi parlament képviselője, egyben a finn parlament egykori képviselője (1983–2003), valamint Teija Tiilikainen, a Finn Külügyi Intézet igazgatója. A Bizottságnak további 14 állandó tagja van, egy-egy tag valamennyi pártból, amely képvisellel rendelkezik, vagy a finn parlamentben (*Eduskunta*), vagy az ålandi parlamentben (*Lagting*). A Bizottság 2015. január 28-án adta ki előzetes jelentését a Státútum reformjának állásáról, amelyet egy végleges jelentés követ majd 2017. április 30-ig (Oikeusministeriö / Justitieministeriet 2015).<sup>5</sup> A státútum módosítása, annak 69. szakasza értelmében, hasonló eljárás keretében

<sup>4</sup> Egy ehhez hasonló külön deklaráció hiánya azért is érdekes, mert Finnország ekkor egy különös, több dokumentumból álló alkotmányos jogforrási struktúrával rendelkezett, ami eltért mind a brit történeti alkotmányosságtól, mind pedig az írott alkotmányon alapuló kontinentális mintáktól.

<sup>5</sup> A 196 oldalas jelentés elején található egy 3 oldalas angol nyelvű összefoglaló.



történik, mint magának az alkotmánynak a módosítása.<sup>6</sup> Ennek megfelelően a javaslatot két egymást követő cikluson belül kell változatlan formában, kétharmados többséggel megszavaznia az *Eduskunta*-nak. Ezt követően kerülhet a *Lagting* elé, amelynek azt szintén változatlanul és hasonlóan kétharmados többséggel kell megszavazni, hogy az új statútum életbe léphessen. Mivel a legutóbbi általános parlamenti választásokra 2015. április 19-én került sor, az új Statútum legkorábban 2019-ben kerülhet a *Lagting* napirendjére.

A Halonen-bizottságban az alábbi súlyponti témák kerülnek többek között megtárgyalásra:

1. További „devolúció”: Milyen eljárás keretében vehet át a jövőben Mariehamn kompetenciákat Helsinkitől, illetve a *Lagting* által elfogadott jogszabályokra nézve milyen felülvizsgálati eljárás és vétó legyen érvényben a központi állam részéről?
2. Adó- és pénzügyi hatáskörök: Az autonóm kompetenciák finanszírozásának reformja.
3. Nemzetközi ügyek:
  - a) A szigetek svéd jellegének nemzetközi védelme.
  - b) A különböző nemzetközi fórumok tevékenységében való aktív és hatékony részvétel megvalósítása.

### *További devolúció*

A hatályos statútum taxatíve felsorolja azokat a kompetenciákat, amelyekben Ålandnak (18. szakasz) és amelyekben a központi államnak van hatósága jogszabályokat alkotni (27. szakasz). Ezt a rendszert a Feröer-szigeteki minta ihletésére úgy módosítanák, hogy maga a Statútum csak azt a néhány területet sorolná fel, ahol az állam joghatósága kizárólagos és állandó. Ezt egészítené ki a finn parlamentnek egy olyan, egyszerű többséggel elfogadott törvénye, amely megemlíti egyrészt Åland kizárólagos kompetenciáit, másrészt azon területeket, amelyek felett a *Lagting* kezdeményezésére Åland átveheti a joghatóságot. Ebben az úgynevezett promulgációs törvényben a kompetenciák átruházásának két módja lenne feltüntetve. Az ún. A listás területek feletti joghatóság magának a promulgációs törvénynek a kihirdetésével kerülne át Ålandhoz, míg a B listás kompetenciák esetében *ad hoc* jelleggel kerülne meghatározásra az adott kompetencia átruházásakor követendő eljárás.

<sup>6</sup> A jelenleg hatályos statútum 1993. január 1-én lépett hatályba (W7).



Ami a jogi felülvizsgálatot illeti, jelenleg a *Lagting* által elfogadott törvények az ún. Åland-delegációhoz (Statútum 55. szakasz) kerülnek, amely testület, ha nem talál benne kifogásolnivalót, akkor kihirdeti azt Åland Hivatalos Lapjában.<sup>7</sup> Amennyiben a Delegációnak jogi aggályai támadnak, úgy a jogszabálytervezetet megküldi Finnország Legfelsőbb Bíróságának. Ezt a jogi jellegű mechanizmust a tervek szerint nagymértékben egy politikai egyeztető eljárás váltaná fel, amely egy korábbi stádiumtól kezdve tenné lehetővé az egyeztetést az állam és az autonóm régió képviselői között. Ezen elképzelés ismét csak a feröeri mintára hajaz, ahol az autonómiastatútumnak egyrészt nincs alkotmányos beágyazottsága, így eljárás-jogi szempontból könnyebb módosítani, másrészt a feröeri statútumban nincsen pontos eljárás lefektetve az autonóm kompetenciák módosítására vonatkozóan, amelyek híján az autonómiastatútum módosítása politikai alkufolyamat eredménye. Tekintve, hogy az Åland-szigetek autonómiájának masszív alkotmányjogi beágyazottsága van, a finn, illetve az ålandi felek közötti bizalmi viszony megnyilvánulásának tekinthető, hogy a kétségkívül lassabb és nehezekebb, de jogilag részletesen szabályozott módosítási folyamatot egy rugalmasabb, ám jogi garanciák nélküli politikai alkufolyamatra kívánják felcserélni.

### Adó- és pénzügyi hatáskörök

Bár az ålandi lakosság szemében nem feltétlenül élvez osztatlan támogatást a gondolat, hogy az autonóm kormány kizárólagos jogosítványokban részesüljön adózással kapcsolatban (W5), a Bizottság ålandi tagjai mégis egy magasabb fokú adóügyi-fiskális autonómia megszerzését igyekeznek elérni. Az egyes adónemek igazgatása feletti joghatóság átvételére a konkrét minták közül eddig a skót modell került említésre a Bizottságon belül. Itt ugyanis Ålandhoz hasonlóan egy éves tömbtámogatás képezi a régió finanszírozásának alapját.<sup>8</sup> Ebből a tömbtámogatásból egyrészt levonják a Skócia igazgatási körébe átadott adónemekből származó bevételi összeget, majd ezzel párhuzamosan átruházzák a joghatóságot az autonóm

<sup>7</sup> Az Åland-delegációnak hat rendes tagja van. A Delegációt a Kormányzó vezeti, aki az államot képviseli Ålandon, és akit Finnország Elnöke nevez ki a *Lagting* házelnökével való konzultációt követően. Mellette van a Delegációnak egy alelnöke, illetve két-két rendes tagja, akik közül kettőt a finn kormány, kettőt pedig a *Lagting* választ ki, és akiket két-két pótag helyettesít szükség esetén.

<sup>8</sup> A legnagyobb különbség a két rendszer között, hogy az ålandi tömbtámogatás összegét a szigeteknek az államon belüli relatív gazdasági súlya adja meg (tekintve, hogy az ålandi GDP mintegy 0,45%-át teszi ki a finn GDP-nek, így valamennyi beszedett adóbevételből ugyanennyit utalnak vissza a szigeteknek). Skócia esetében ugyanakkor egyéb faktorok alapján határozzák meg a támogatás összegét, amely főszabály szerint Skócia lakóinak az Egyesült Királyságon belüli arányától függ. Bővebben a skót finanszírozási rendszerről lásd Dabis 2013.



régióra, a nevezett adónem mértékének meghatározására (magának az adónak a beszedését mindkét esetben az állami hatóságok végzik). Az adóügyi devolúcióval kapcsolatban finn részről felmerült a kétely, hogy Åland a nagyobb adóügyi, fiskális autonómiát arra használná fel, hogy adóparadicsommá változtassa a szigeteket. Erre a vádra az ålandi jobboldal reakciója az, hogy a skandináv jóléti modellt követik ők is, ami épphogy a magas adózásán alapszik. Az ålandi baloldali pártok ugyanakkor szintén elképzelhetőnek tartják, hogy egy jobboldali többségű helyi kormány kísértésbe esne, hogy adóparadicsomot csináljon a szigetekből.

### Nemzetközi ügyek

a) Az 1951-es reform során kikerült a Statútum szövegéből a szigetek svéd jellegének védelmében igényelhető nemzetközi jogorvoslati eljárás intézménye. Ezt a jogorvoslati eljárást ugyanis az azóta megszűnt Népszövetség garantálta, hozzájuk tudott Åland fellebbezni, ha úgy vélte, a finn kormány megszegi az 1922-es Garanciatörvény előírásait. Finnország megkísérelte a második világháborút követően elérni, hogy az ENSZ mint a Népszövetség jogutódja vállalja át ennek a garanciának a fenntartását. Érdekes módon azonban az ENSZ nem kívánt ennek a felkérésnek eleget tenni. Ennek következtében az ålandi autonómia nemzetközi beágyazottsága ma nélküli az írott jogszabályi alapot, és „csak” a nemzetközi szokásjog részeként létezik, amennyiben Finnország azt magára nézve továbbra is egyoldalúan kötelező érvényűnek tekinti.<sup>9</sup> A tervek szerint ezt a nemzetközi védelmet írott-törvényi formában az új statútumba valamilyen módon vissza kellene emelni. Hogy melyik nemzetközi szervezet tölthetné be ma a garanciavállaló szerepét és pontosan milyen eljárás keretében, az még nem körvonalazódott.

b) Jelen állás szerint Finnország olyan nemzetközi szerződést, amely ålandi kompetenciákat érint, csak a *Lagting* jóváhagyását követően írhat alá.<sup>10</sup> A Bizottság vizsgálja annak lehetőségét, hogy a külügyekben való részvételnek ez a passzív fajtája hogyan tehető proaktívabbá, elsősorban azáltal, hogy jobban bevonja Ålandot a különböző nemzetközi fórumok tevékenységébe. Intézményesített lehetősége Ålandnak nemzetközi fórumokban való részvételre jelenleg a két Északi Tanácsi képviselőjén keresztül nyílik lehetőség, amely fórumban Åland mint önálló – Finnországtól külön – tag van jelen 1970 óta. Emellett Finnországnak az Európai

<sup>9</sup> Bővebben az Åland-szigetek autonómiájának nemzetközi beágyazottságáról lásd Hannikainen 1997.

<sup>10</sup> Lásd az ålandi autonómiastatútum 59. cikkét.



Unió melletti állandó képviselétén van egy állandó ålandi alkalmazott. Minden további fórumban való részvétel *ad hoc* alapon történt, illetve történik, így korábban Ålandnak volt képviselője az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének finn delegációjában Gunnar Jannsson személyében 1995 és 2003 között (a jelenlegi finn delegáció nem rendelkezik ålandi taggal). Hasonlóképpen Elisabeth Nauclér póttagja volt az EBESZ Parlamenti Közgyűlése finn delegációjának, mint a finn parlament ålandi képviselője. A nemzetközi ügyekben való részvétellel kapcsolatos korábbi kihívások egyszer már maguk után vonták a státútum módosítását. 2004. január 30-án lépett életbe a Státútum 9/a fejezete az Európai Unió döntéshozataláról, amelynek értelmében Åland részt vehet az európai unió döntéshozatali mechanizmuson belül a finn álláspont kialakításában, olyan témák esetében, amelyek érintik a szigetek autonóm kompetenciáit. Emellett, ha az Európai Unió intézményei által hozott valamely döntés részben vagy egészben érinti a közös politikáknak a végrehajtását Ålandon, akkor az autonóm kormányzat maga fogja Finnország álláspontját a kérdésben megalkotni, abban az esetben, ha a szóban forgó kérdéskör egyébként az autonómiastátútum értelmében Åland joghatóságába tartozik. Ez utóbbi bekezdést két korábbi jogeset motiválta. Az egyik a vadon élő egyes vízi madárfajok tavaszi vadászatára vonatkozott (C344/03. sz. ügy, W3), a másik az Ålandot érintő hajókon árusított, szájon át fogyasztható dohány forgalmazására (C343/05. sz. ügy, W2). Az Európai Törvényszék mindkét esetben megállapította, hogy Åland nem ültette át a vonatkozó közösségi irányelvek rendelkezéseit, és kötelezte a területi államot a mulasztás orvoslására. Erre ugyanakkor a finn kormány nem volt tényleges lehetősége, hiszen mindkét érintett témakör Åland kizárólagos kompetenciájába tartozott.

## Analógiák

A finn-ålandi viszonylatban megnyilvánuló alkotmányos önmérsékletre, illetve a politikai kultúrában rejlő bizalomnak, az autonómiák gyakorlati működésére kifejtett hatásában analóg példákra lelhetünk a brit, illetve dániai példák megemlékezésével.

Az Egyesült Királyság történeti alkotmányosságának sarokköve a „parlamentari szuverenitás elve”, amely az autonóm régiókban is hatályos. Az tehát, hogy Skócia, Észak-Írország és Wales saját illetékességi köreikben jogszabályokat alkothatnak, nem érinti az Egyesült Királyság parlamentjének azon jogát, hogy törvényt alkosson ezen igazgatási egységek számára ugyanezen illetékességi körökön belül. Ezzel a jogával azonban a brit kormány eddig soha sem élt, és az érintett autonóm parlamentek hozzájárulása nélkül nem fogadott el eddig egy olyan jogszabályt sem, amely jogszabály ezen parlamentek joghatóságába tartozott volna. Ennek a hozzá-





állásnak az írásban foglalása történt meg 2002-ben egy egyetértési megállapodás keretében, amelyet egyik oldalról a brit kormány, másik oldalról az említett három autonóm régiót képviselő kormányok bejegyzésével kötöttek (W6). A politikai kultúra a brit példában tehát hasonló alkotmányos önkorlátozást generált, mint amit Åland esetén is láthattunk.

Szintén megemlítendő a Feröer-szigetek esete, amely Dánia autonóm szigetcsoporthoz tartozóként széles joghatósággal bír, amely a nemzetközi szerződések kötésének joghatóságát is magába foglalja. Ennek ellenére a feröeri autonómiának nincs általános alkotmányos beágyazottsága, vagyis e szigetek autonómiája a jogforrások hierarchiáján belül az alkotmány alatt elhelyezkedő, egyszerű, többségi parlamenti törvénnyel elfogadott autonómiastatútumból eredeztethető. Ennek megfelelően a dán parlamenti képviselők ezt a törvényt a képviselők egyszerű többségének szavazatával, a rendes parlamenti jogalkotási eljárás keretében, akár mikor egyoldalúan módosíthatnák (ez igaz a grönlandi autonómiastatútumra is). Erre azonban mindeddig nem került sor a feröeri autonómiáról szóló 1948. évi 137. törvény elfogadása óta. Ez a paritásos mentalitás jelenik meg a Feröer-szigetek autonóm kompetenciáinak bővítését szabályozó 2005. június 24-én elfogadott 578. sz. törvény preambulumban is: „E törvény a Feröer-szigetek autonóm kormánya, valamint a dán kormány közt mint egyenértékű felek közötti megállapodás jött létre.” Ez a struktúra annyiban is hasonlít az ålandi esetre, hogy a központi kormányzat részéről itt is megnyilvánul a politikai kultúra okán meglévő eljárási garancia, miszerint a dán kormány az egyoldalú aktusok helyett a jóhiszemű dialógus útjára tereli az autonóm entitással kapcsolatos politikai folyamatokat.

## Összegzés

Az Åland-szigetek autonómiastatútum-módosítási folyamatának eddigi állása azt mutatja, hogy bizalmi viszony van a központi állam és az autonóm régió között, aminek az alapja, hogy Finnország tiszteletben tartja a szigetek autonómiáját, illetve az autonóm vezetésnek a kompetenciák bővítésére vonatkozó igényét már az autonóm megállapodás létrejöttének kezdetétől fogva. A felek közti párbeszéd ennek következtében érdemi, konstruktív, szakszerű, és az egyeztetési folyamatban valamennyi érdekelt fél jóhiszeműen vesz részt. Mindkét oldalon kölcsönösen jelen van a politikai akarat az autonóm kompetenciák reformjára, bővítésére, cizellálására. A leírt statútummódosítási folyamat mögött a háttérben meghúzódó, bizalmi alapú politikai kultúra politikai következménye a stabilitás megőrzése, amennyiben a Finnországtól való elszakadást követelő Åland Jövője (Ålands Framtid) párt sosem tudott igazán releváns tényezővé válni az ålandi politikai életben, népszerűsége pedig 2011 óta csökkenő, illetve stagnáló



tendenciát mutat.<sup>11</sup> A demokratikus politikai kultúrának köszönhető bizalom és a szubszidiaritás elve mentén történő politikai alkufolyamat Åland esetében konszolidálja a területi autonómiának mint politikai, gazdasági, társadalmi szervezési keretnek a legitimitációját, és ezáltal hozzájárul az adott „befogadó állam”, ez esetben Finnország területi integritásának megőrzéséhez, illetve az állampolgári lojalitás megerősítéséhez is.

## Irodalom

- Ålands statistik och utredningsbyrå 2016: *Statistisk årsbok för Åland*. Ålands statistik och utredningsbyrå: Mariehamn. [http://www.asub.ax/files/statistisk\\_arsbok\\_for\\_aland\\_2015.pdf](http://www.asub.ax/files/statistisk_arsbok_for_aland_2015.pdf) [2016. 11. 01.]
- Dabis Attila 2013: A skót szecesszió dilemmái. *Kisebbségkutatás* 22/2: 29–66.
- Hannikainen, Lauri 1997: The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands. In Hannikainen, Lauri – Horn, Frank (szerk.): *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*. The Hague: Kluwer Law International. 57–85.
- Oikeusministeriö / Justitieministeriet 2015: *Ålands självstyrelse i utveckling Ålandskommitténs 2013 delbetänkande*. Helsinki / Helsingfors: Edita Prima Oy. [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1422363245539/Files/OML\\_6\\_2015\\_Ahvenanmaa\\_196\\_s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1422363245539/Files/OML_6_2015_Ahvenanmaa_196_s.pdf) [2015. 05. 06.]
- Suksi, Markku 1993: *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Suksi, Markku 2011: *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers*. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Suksi, Markku 2013: Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions. *International Journal on Minority and Group Rights* 20: 51–66.
- W1 = Az autonóm törvényhozás honlapja. <http://www.lagtinget.ax/lagtinget/val-lagtinget> [2016. 11. 01.]
- W2 = C343/05. sz. ügy, Európai Bizottság vs. Finn Köztársaság. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0343> [2015. 07. 02.]
- W3 = C344/03. sz. ügy, Európai Bizottság vs. Finn Köztársaság. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0344> [2015. 07. 02.]
- W4 = Finn alkotmány. <http://www.servat.unibe.ch/icl/fi01000.html> [2016. 11. 01.]
- W5 = <http://www.alandstidningen.ax/ledare/finns-politisk-mognad> [2015. 06. 29.]
- W6 = Megállapodás. <http://www.gov.scot/Resource/Doc/918/0097099.pdf> [2016. 11. 01.]
- W7 = Statútum 1993. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaanokset/1991/en19911144.pdf> [2016. 11. 01.]

<sup>11</sup> Az Ålands Framtid minden helyi parlamenti választáson, amelyen eddig részt vett 2003 óta, 10% alatti eredményt produkált, ami 2-3 képviselő delegálását jelentette a 30 fős ålandi törvényhozásba. Választási statisztikai adatokért lásd az autonóm törvényhozás honlapját (W1).



A marosvásárhelyi Madisz-iroda 1989-ben. © Várhelyi Iván/Fortepan

# Egy politikai közösség létrejöttének anatómiája

*Toró Tibor*

Bárdi Nándor 2013: *Otthon és haza. Tanulmányok a romániai magyar kisebbség történetéről.*

Spectrum Hungarologicum. Jyväskylä: University of Jyväskylä. 647 oldal.

ISBN 978-951-39-5396-6

Nem túlzás azt állítani, hogy az elmúlt 25 évben Bárdi Nándor neve bizonyos szempontból összeforrt a magyar kisebbségtörténettel, hiszen kutatásai, forrásfeltáró munkái mellett jelentős tudományszervezői tevékenységet is folytatott, és több, a témával foglalkozó fiatal kutató pályáját is egyengette. *Az Otthon és haza. Tanulmányok a romániai magyar kisebbség történetéről* című könyv nem új kutatási eredményeit mutat be, hanem ennek a negyed évszázados munkának egyfajta összegzése: a szerző eddigi kutatásait, tanulmányait próbálja meg koherens egészzé összegyűjteni, egységes elméleti keretbe helyezni.

A könyv alapkérdése, hogy „miként képződik – a kelet-magyarországi területek Romániához való csatolása után – a »romániai magyarság« mint külön intézményesség a romániai politika, a magyarországi politikai elit és az erdélyi magyar eliticsoportok szemszögéből?”, valamint „a földrajzilag, gazdaságilag, társadalmilag, kulturálisan tagolt »romániai magyarság« önmaga miként képes intézményesülni a belső törésvonalakon átlépve; új, legitim válaszokat, mintákat adni és szocializációs kereteket teremteni a kisebbségi helyzetben?” (18). A vizsgálat középpontjában a romániai magyarság politikai közösségként való megkonstruálása áll, azonban – a szerző saját bevallása szerint – nem dekonstrukciós céllal, hanem „a konstituálódást mint folyamatot, mint társadalmi funkciók és érdekérvényesítések rendszerét (a viszonylatok fejlődéstörténetét)” (17) szeretné bemutatni. A fenti kérdések megválaszolásában jelentős romániai és magyarországi levéltári forrásokra, több, a szerző által feldolgozott kéziratanyagokra, valamint egyéb történeti forrásokra támaszkodik.

Szerkezeti szempontból a könyv három nagy részre tagolódik. Az első, *Töréspontok* címet viselő rész az önálló közösség létrejöttének egyes momentumait járja körül, a második, *Keretek* rész a konkurens nacionalizmusokat – román és



magyar nemzetállami nacionalizmusok, valamint a romániai magyarság kisebbségi nacionalizmusa – veszi górcső alá, míg a harmadik, *Folyamatok* címet viselő részben a magyar közösségen belüli változásokra koncentrálnak. Ez utóbbi fejezetben dolgozza ki Bárdi Nándor saját tézisét a romániai magyar politikai közösség változásaival kapcsolatban. Külön érdekesség, hogy az egyes részeket más-más elméleti keretbe helyezi.

A következőkben a könyv fejezeteinek bemutatása, valamint a számomra legizgalmasabb részletek kiemelése után elméleti szempontból is megpróbálom elhelyezni egy rendszerben a leírtakat, valamint záró gondolatként megfogalmazok néhány, a jelenre vonatkozó következtetést.

A könyv mondanivalójának összefoglalását nehezíti, hogy nagyon szerteágazó, részletekbe menő leírással találkozhatunk, amely sokszor olyan mellékszálakba és magyarázatokba bocsátkozik, amelyek eltérnek a fő mondanivalótól. Ez érdekes olvasmánnyá, ám olykor nehezen követhetővé teszi a könyvet.<sup>1</sup>

## Töréspontok, avagy egy önálló politikai közösség létrejöttének momentumai

Bárdi Nándor a romániai magyarság két világháború közötti történetéből három esettanulmányt emel ki, amellyel azt próbálja meg szemléltetni, hogy milyen mechanizmusok vezettek a romániai magyar politikai közösség létrejöttéhez. Az első ezek közül az 1918–1920-as impériumváltáshoz kötődik, a második az Országos Magyar Párt 1923–1924-es politikai válságához kapcsolódik, a harmadik pedig az Észak-Erdély visszacsatolása utáni erdélyi magyar politikai stratégiákat mutatja be.

1. Az első fejezet (*Impériumváltás Székelyudvarhelyen, 1918–1920*) célja bemutatni, hogy az 1918-as belgrádi fegyverszüneti egyezmény után miként szervezi meg magát egy kisvárosi magyar közösség, és hogyan próbál szót érteni az újonnan berendezkedő román hatalommal. A könyv egésze szempontjából két fontos részletet emelhetünk ki.

Egyrészt a magyar közösség megszervezését a volt állami tisztviselők vállalják fel, meglátásuk szerint a területre a román hadsereg megszállóként érkezik, és úgy gondolják, hogy a béketárgyalás – legalábbis a Székelyföld tekintetében – nem fog határmódosításokat hozni. Éppen ezért helyben maradásra és később passzív ellenállásra (román hűségeskü elutasítása) szólítják fel a lakosságot. Más szóval, ebben az első periódusban a magyar vezetők jelentős része nem önálló politikai

<sup>1</sup> Egyik fő probléma ebből a szempontból egy szisztematikus névmutatató hiánya. A szerző lábjegyzetben bemutatja a legfontosabb szereplők életútját, erre azonban csak eseti jelleggel kerül sor.



közösségként képzelel el a magyarságot, hanem az egész magyar politikai közösség megszállott részeként.

Másrészt, román szempontból az impériumváltás már a béketárgyalás által megteremtett rendezetlen viszonyok között is a nemzetiesítéssel volt egyenértékű, hiszen a főleg erdélyi románokból álló Kormányzótanács szisztematikus hatalomátvételt kezdeményezett.

A székelyudvarhelyi eset jó példa a konkurens nemzetközösségek etnopolitikai mobilizációjára. Míg a magyar elit saját közösségi határainak megerősítésére, valamint közösségi autonómiájának megőrzésére törekedett, addig az erdélyi román elit a mihamarabbi pozícióátvételt és a magyar elit visszaszorítását tűzte ki célul. Ezen utóbbi törekvés bizonyos szempontból konfliktusba került a bukaresti román nacionalizmussal is, amely egy más típusú államstruktúra bevezetését képzelte el.

A magyar és román nacionalizmusok közötti átjárhatatlanságot bizonyítják a nemzeteken átívelő törekvések bukása is. A fegyverszünet bevezetése után több olyan, a korabeli nemzetközi eszmékből táplálkozó elképzelés is napvilágot látott, amely Erdélyt vagy a Székelyföldet önálló köztársaságként képzelel el. Ezek az elképzelések csak látszólag különültek el az összmagyar nemzeti elképzelésektől, hiszen céljuk az erdélyi és székelyföldi magyar szupremácia megőrzése volt.

2. A *Töréspontok* rész második fejezete (*Stratégiai útkeresés a romániai Országos Magyar Pártban, 1923–1924*) három kérdéskörre fókuszál. Egyrészt, a román politikai mezőbe való integráció mikéntjét tárja fel, másrészt az összmagyar, valamint önálló politikai közösséghez való tartozás dinamikáját vizsgálja. A romániai magyar közösség sajátossága a szerző szerint az volt, hogy társadalmi és gazdasági szempontból jelentős pozíciókkal rendelkezett, míg politikai szempontból teljesen marginalizált volt. Habár több önszerveződési kísérlet ötlete felmerült (124–126), első körben egy nemzeti szervezet létrehozásában gondolkodtak, amely – a világháború előtti román és szász példára – közjogi személyiséget biztosított volna a magyarság számára. Ezt az úgynevezett Magyar Szövetséget a román hatalom felfüggesztette, és 1922-ben két magyar párt is alakult, a többek között Kós Károly és Paál Árpád által vezetett Magyar Néppárt és a Grandpierre Emil vezette Magyar Nemzeti Párt. Ugyanabban az évben a két párt közösen hozta létre az Országos Magyar Pártot (OMP).

A politikai közösség definiálása, valamint annak romániai és magyarországi integrációja képezte a főbb vitákat a párton és a romániai magyar nyilvánosságon belül. Bárdi részletesen leírja ezeket a vitákat, feltárja a román pártokkal folytatott tárgyalásokat, valamint a közösségen belüli konfliktusokat is.

Bár az OMP megalakulásakor komoly ellentétek voltak a baloldal (progresszív eszméket valló Magyar Néppárt) és a jobboldal (főleg a volt állami kinevezettek és arisztokráciát képviselő Magyar Nemzeti Párt) között, működése ideje alatt nagyon ritkán merült fel a pártszakítás ötlete. Ez főleg azzal magyarázható, hogy egyrészt



bár a párt vezetését Grandpierre Emil csoportja kaparintotta meg, Paál Árpádéknak volt túlsúlyuk a sajtóban (128). Másrészt a résztvevők képesek voltak egy minimális konszenzust kialakítani, amelyet a román állam által gyakorolt nacionalizáló politika csak erősített: mindkét fél megegyezett abban, hogy a megalakult OMP „több mint párt” (129), valamint abban, hogy a pozíciók megőrzésének feltétele a román politikai mezőbe való integrálódás, amely csak egy román politikai párttal megkötött paktumon keresztül valósulhat meg.

Fontos, de Bárdi által ebben a fejezetben kevésbé hangsúlyozott adalék az Országos Magyar Párttal kapcsolatban, hogy a párt politikai döntéseiben jelentős szerepet játszott a magyar kormány is, amely a párt anyagi támogatása mellett a romániai magyar helyzetet jól ismerő szakpolitikusokon (Jancsó Benedek, Rónai András, kitelepülése után Grandpierre Emil stb.) keresztül napi szinten bele szólt a politikai döntéseikbe. Más szóval az Országos Magyar Párt kis túlzással a magyar állam kihelyezett tagozatának is tekinthető. A politikai aktivizmus kérdése a magyar állam számára is kiemelkedően fontos volt, hiszen beleilleszkedett az általa elképzelt revizionista stratégiába: a parlamenti politizálás segítségével a romániai magyarok képesek lettek volna hivatalos közegben is megjeleníteni sérelem-politikájukat, amely egy potenciális területmódosítási tárgyaláson a revíziót támogató bizonyítékként szolgálhat.

A magyar állam és a romániai magyar politikai elit közötti egyik fontos konfliktust az 1924-es pártelnökválasztások hozták. A magyar kormány Bernády György megválasztását támogatta, aki a román liberális párttal ápolt jó kapcsolatai miatt biztosíthatta volna a román politikai mezőbe való integrációt. A vásárhelyi politikus megválasztása érdekében a magyar külügy képviselői jelentős meggyőző munkát végeztek Erdélyben, egy rövid ideig a segélyek folyósítását is megszüntették. Bernády György megválasztását végül az erdélyi magyar egyházi és társadalmi vezetők ellenállása akadályozta meg, amely a következő érveken alapult: 1. Bernády beszámíthatatlan, megválasztása előrevetítheti a pártszakadás lehetőségét; 2. fő támogatói a radikálisok, megválasztása az eddigi partnerek háttérbe szorulását jelentheti.

A pártelnökválasztás körüli viták többféleképpen értelmezhetők. Egyrészt a román politikai mezőbe való integráció mellett a magyar politikai mezőbe való integráció kérdése is napirendre került. A Bernádyt ellenzők képesek voltak bebizonyítani a magyar kormánynak, hogy megválasztása az erdélyi magyar közösség összmagyar politikai közösségtől való eltávolodását is jelentheti, hiszen az őt támogató politikusok egy, a magyar kormánytól is idegen politikai szervezettséget képzeltek el. Másrészt még fontosabbá vált a pártegység ideológiai és diskurzuskontrolláló ereje, hiszen a résztvevő felek megegyeztek abban, hogy a belső konfliktusokat nem a nyilvánosság előtt kell lerendezni. Továbbá, ahogy Bárdi Nándor is kiemeli, az egyházi vezetők saját intézményrendszerük fenntartásának veszé-



lyeztetését látták egy olyan vezető megválasztásában, aki a román kormánnyal való kiegyezésre törekszik (189).

3. Az első rész utolsó fejezetének (*A múlt mint tapasztalat. A kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politika szemléletváltása, 1940–1944*) célja a szétfejlődés szemléltetése. Habár a második bécsi döntés után az erdélyi magyar politikai elit és az általa létrehozott Erdélyi Párt elfogadja a magyar kormányt, támogatja politikáját, két kérdésben is jelentős véleménykülönbséget észlelhetünk: a nemzetiségpolitikában, valamint a zsidókérdésben. Míg az előbbi témában az erdélyi politikusok egy sokkal radikálisabb, a magyar hegemoniát megtartó politikát szorgalmaztak, addig a kormány egy engedékenyebb, a kérdést főleg nyelvpolitikai és közigazgatási problémaként megközelítő kisebbségpolitikát szeretett volna. A zsidókérdésben viszont más típusú összefüggésre derül fény. Erdélyben a zsidósággal szemben ambivalens viszonyt tapasztalhatunk, párhuzamosan jelenik meg a magyar anyanyelvű zsidóság magyar nemzetbe való integrálásának igénye és a zsidóság „leválásával” kapcsolatos félelem, amely végül is „egy konkurens nemzetépítő csoportot konstruált” (229). 1941-ben „a zsidóság mint a magyarsággal konkurens és »rossz szellemiséget« képviselő csoport jelenik meg az erdélyi magyar politikai közbeszédben” (231), illetve az Erdélyi Párt támogatta a kormány zsidókkal kapcsolatos döntéseit, azonban a zsidók deportálásával és kitelepítésével az erdélyi magyar elit jelentős része már nem értett egyet (237). Bárdi az Erdélyi Párt és az erdélyi magyar közvélemény mindkét pozícióját a kisebbségi lét tapasztalatával magyarázza. Egyrészt, a kisebbségi helyzetből adódóan felértékelődött az erdélyiek számára az erdélyi hegemonia megtartása, valamint a nemzetiségek (főleg a románok) visszaszorítása. Másrészt felismerték az első világháború előtti román nemzetépítés következményeit is. A kisebbségi létből adódóan pedig az erdélyi eliten belül a társadalmi egyenlőtlenségek sokkal kiegyensúlyozottabbak lettek, valamint egy sokkal progresszívebb, balra tolódottabb szemléletet képviseltek, szociálisan sokkal érzékenyebbek voltak, mint az akkori magyarországi közvélemény (481–482).

## Keretek, avagy a konkurens nemzetépítések bemutatása

4. A *Keretek* rész első fejezete (*A Magyarországgal szomszédos országok magyar-ságpolitikája és az ott élő magyar kisebbségi közösségek társadalmi helyzete a két világháború között*), mint ahogy a címe is jelzi, a többségi nemzetesítő államok politikáját mutatja be.

Nem újdonság, hogy az újonnan létrejövő nemzetállamok homogenizációra törekedtek. Ez kiterjedt a társadalom, kultúra, gazdaság és politika összes területére.



Románia szempontjából az egyik legfontosabb különbség a közigazgatás területén jelentkezett, hiszen a román közigazgatás eltért a Monarchia közigazgatásától, egy sokkal centralizáltabb és kézi irányításon alapuló vezetést próbált Erdélyre ráerőltetni. Ez magával hozta a magyarok közigazgatásból való kiszorítását is. Egy másik sajátossága a román nemzetépítésnek, hogy az eliten belül konszenzus uralkodott a magyarok visszaszorítását illetően.

A diszkriminációs politikák ellenére, összehasonlítva a délvidéki és kárpátaljai magyarsággal, a leszakadás nem volt akkora mértékű a romániai magyarság körében, hiszen „szociológiai értelemben – a kisebbségi kompetenciáit tekintve (rétegződési pozíciók) nem tekinthető a korszakban Erdélyben – kisebbségnek” (272).

A többségi nacionalizmus bemutatásának a lényege tehát, hogy ez minden esetben a magyar közösség gazdasági és társadalmi pozícióinak eltörlése ellen is irányult. Román szempontból a magyarság integrációja tehát nem volt politikai opció. A fejezettel kapcsolatban két kritikai észrevételt is tehetünk. Egyrészt ez a könyv legkevésbé kidolgozott része. Másrészt nem feltétlenül indokolt összehasonlító keretbe helyezni a román nemzetépítő mozgalmakat. A szerző érvelésében ez azért vált fontossá, mert csak így lehet megérteni, hogy miként jelenik meg a kisebbségi kérdés a nemzetközi kapcsolatokban. Továbbá így érthető meg, hogy mennyiben nevezhetőek az újonnan létrejövő kisebbségi magyar közösségek „kisebbségi társadalmaknak”, annál is inkább, mert önmeghatározásukban így gondolkodtak önmagukról (239).

5. A könyv hatodik (*A budapesti kormányzatok magyarságpolitikai intézményrendszere és stratégiája 1918–1938*) és hetedik (*A Keleti Akció – A romániai magyar intézmények magyarországi támogatása*) fejezete a magyar állam szomszédos országok irányában megfogalmazott külpolitikáját, valamint a kisebbségi sorba jutó magyarokkal szembeni nemzetpolitikáját mutatja be. Míg az előbbi fejezet a strukturális keretet elemzi, addig a második a konkrét támogatáspolitikával foglalkozik.

A két világháború között a magyar állam által megfogalmazott célkitűzések a revízió gondolatának voltak alárendelve (277).<sup>2</sup> Stratégiailag az a nézet volt a döntő, hogy a magyarság „csak területi integritását veszítette el, de a kulturális integritása megmaradt” (278). Ez azt is eredményezte, hogy a két világháború közötti magyar nemzetpolitika kettős célt követett. Egyrészt szükségesnek érezte a revizionista propaganda adatokkal való táplálását (például a sérelempolitika nemzetközi közvélemény számára való bemutatása), másrészt a határontúli magyar közösségek társadalomszervezésre való felkészítését.<sup>3</sup> Ez azt jelenti, hogy a magyar kisebbségi közösségeknek létre kellett hozniuk saját „akarati egységüket” (295),

<sup>2</sup> Bárdi a magyar kormány által gyakorolt politikát is nagyobb keretbe helyezi, előrevetítve az 1945 utáni politikai tevékenységeket is.

<sup>3</sup> Itt Bárdi kiemelten foglalkozik Jancsó Benedek vagy Teleki Pál munkásságával.



valamint ki kellett alakítaniuk „zárt magyar élettereket” (296), amely gazdasági és társadalmi szempontból is biztosítja a közösség megmaradását. A két cél csak látszólag ellentmondásos, hiszen egy jól működő kisebbségi magyar társadalom legitimálhatta a revíziós célokat is. Éppen ezért, a magyar kormánynak létfontosságú célja volt, hogy a közösség csak egy és egységes politikai képviselőt termeljen ki, amely beindíthatja a társadalomépítést. Más szóval a revíziós politika keretében a magyar állam volt az, amely katalizálta az önálló kisebbségi nacionalizmus beindulását.

A fejezet második felében, valamint a 7. fejezetben Bárdi részletesen tárgyalja a létrejövő intézményrendszer működését, mint például az Országos Menekültügyi Hivatal, a Társadalmi Egyesülete Szövetsége Központ, a Keleti Akció vagy a Népies Irodalmi Társaság tevékenységét. Az intézményrendszer vizsgálatának érdekessége, hogy ráirányítja a figyelmet: több korabeli intézmény (például a Rákóczi Szövetség, Bocskai Szövetség) a rendszerváltás után újraalakult, mintegy kontinuitást teremtve a két világháború közötti mozgalmak és az 1990 utáni periódus között.

Az intézmények működésének elemzéséből az olvasó több fontos következtetést is levonhat a magyar–magyar kapcsolatokról. Kiemelkedő gyorsasággal jött létre a határon túl szakadt magyar közösségek megsegítésére irányuló, jól működő intézményrendszer, és stratégiai szempontból koherens politikai célokat volt képes megfogalmazni. Továbbá összehasonlítva az 1990 után alakuló nemzetpolitikai intézményrendszerrel, egy sokkal szakpolitika-centrikusabb megközelítést tapasztalhatunk. Ez azzal is magyarázható, hogy a korabeli magyarságpolitikában kulcspozíciót elfoglaló személyek konkrét tárgyi tudással és tapasztalattal rendelkeztek az erdélyi viszonyokat illetően (többen erdélyi származásuk mellett fontos közigazgatási pozíciókat töltöttek be a háború előtt), emellett a revíziós keretprogram megkívánta a gyors és hatékony fellépést.

Másodsorban az intézmények működéséből egy egyenlőtlen magyar–magyar viszony körvonalazódik, hiszen a teljes erdélyi magyar intézményrendszer – oktatási hálózat, kulturális szervezetek, média, politikai szervezetek – fenntartása a Magyarország által nyújtott támogatásból valósult meg. Ez többek között azt eredményezte, hogy – habár Bárdi nem ebben a formában fogalmazza meg – egy klienteláris kapcsolat valósul meg a két fél között. Továbbá, a magyar kormány képviselőinek azon követelése, hogy beleszóljanak az erdélyi magyar ügyekbe, legitimnek mondható. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy az erdélyi magyar társadalomépítő programok kizárólag kézi vezérléssel zajlottak, a helyi elitek többször felülbírálták az előirányzott költségvetést, és saját belátásuk szerint osztották el őket.

Ezt a két állítást alátámasztja a Keleti Akcióról szóló fejezet második része is (*Ügyintézés és kapcsolattartás [tipológia]*). Az erdélyi elit és a magyar kormány, valamint a kérdéssel foglalkozó különböző állami intézmények levelezésének



feldolgozásával Bárdi betekintést nyújt abba, hogyan működött a kapcsolattartás a magyar kormány és a határon túli vezetők között, valamint felsorolja a legfontosabb tárgyalási témákat is.

A húszas évek elején a kapcsolattartás főleg futárszolgálaton keresztül történt, mindkét fél összegyűjtötte a leveleket, és havonta egyszer küldte el Budapestre, valamint Kolozsvárra. Később, amikor a magyar diplomáciai tevékenység aktívabbá vált Romániában, ezt a feladatot a konzulátusok munkatársai, valamint a magyar delegációk tagjai látták el.

A levelekből kibontakozó kép egy aszimmetrikus partnerségi viszonyt fest le. Ez főleg abban mutatkozik meg, hogy a romániai magyar elitek inkább kérdéseket intéznek a magyar kormányhoz, valamint megpróbálnak bizonyos témákban nyomást gyakorolni a kormányzatra (támogatás elköltésének módozata, személyi kinevezések az Erdéllyel foglalkozó ügyekben stb.). 1927 után a levelezés kizárólag a támogatáspolitikára korlátozódik.

Bárdi külön foglalkozik a támogatáspolitikával kapcsolatos kommunikációval. Ebből azt tudjuk kiolvasni, hogy a pénzosztásért felelős magyar vezetők nagyobb kontrollt szeretnének gyakorolni a pénz elköltése felett, hiszen a gyakorlat azt mutatta, hogy hiába volt egy előre megszabott költségvetés-tervezet, az elköltés módját Kolozsváron ellenőrizték (436). Egyes levelek és beszámolók egy komolyabb elszámolási rendszert szerettek volna meghonosítani, amit azonban az erdélyiek azzal az indokkal utasítottak el, hogy veszélyes lenne részletes könyvvitelt vezetni egy amúgy is titkos támogatásról.

Habár Bárdi nem mondja ki nyíltan, a levelezésből kitűnik, hogy az OMP vezetői – akik a pénz erdélyi elosztásáért voltak felelősek – mai szóval élve klientúraépítésre használták a forrásokat, csak saját köreiknek adtak belőle, „a Kolozsváron kívüli intézmények támogatását nem integrálták” (437; ezt egyébként több erdélyi vezető által írott levél is megerősíti). A budapesti vezetés külön figyelmet fordított az erdélyi magyar sajtóra is, amelynek tevékenységét megpróbálta minél közelebről ellenőrizni. Több esetben kéri újságok szerkesztőinek a megrovását, és szerkesztőbizottságok kinevezését is kezdeményezik (451).

A szerző a leveleket öt típusba rendezte (1. kérdés-felelet futárlevelek, 2. támogatáskérés és ellenőrzés, 3. akciók és javaslatok, 4. budapesti kérések és utasítások, 5. budapesti ügyintézés), azonban nem lép túl a tipológia, valamint az azokhoz kapcsolódó esettanulmányok bemutatásán. Ellentétben például korábbi könyvével (Bárdi 2004), nem próbál meg mélyebb következtetéseket levonni a magyarságpolitikai intézményrendszer működéséről. Ez azért is sajnálatos, mert a rendelkezésére álló dokumentumok alkalmasak lennének egy Graham Allison kubai rakétaválságról írott elemzéséhez (Allison 1969) hasonló kutatás elvégzésére, aki a kubai rakétaválsággal kapcsolatos kormányzati dokumentumok és levelezés vizsgálata után két új külpolitikai döntéshozatali modellt (szervezeti folyamatok

paradigma és bürokratikus politika paradigma) dolgozott ki, egyben megkérdőjelezte a racionális döntéshozatal tényleges működését. Első olvasatra a vizsgált dokumentumokból kirajzolódik a határon túli kérdésekkel foglalkozó politikusok és közszereplők azon törekvése, hogy minél nagyobb autonómiát harcoljanak ki a kormányzaton belül. Ez az autonómia nemcsak döntési kérdésekben, hanem a pénzügyi források elköltésének ellenőrzésében is megnyilvánult (438).

6. A keretek rész harmadik pillére *A romániai magyarság kisebbségpolitikai stratégiai a két világháború között* címet viseli. A fejezet négy aspektusból vizsgálja a folyamatokat: a törésvonalak, a pártpolitika, a társadalompolitika és az eszmei/ideológiai útkeresés szempontjából.

A fejezet egyik legfontosabb mondanivalója, hogy habár a párton és az eliten belül mély különbségek és ellentétek voltak, pártszakadásra nem került sor. Ez Bárdi szerint azzal magyarázható, hogy a teremtett kisebbségi kényszerközösség és az etnikai határok építése erősebb volt, mint az említett belső törésvonalak, emellett pedig „a konzervatív történeti, nemzeti, sérelmi retorikát használó pártvezetés” eszmevilága „sokkal közelebb állott és mélyebben gyökerezett az erdélyi magyarság pszichéjében, mint azok a rá nézve mégiscsak idegen eszmék, gondolatok és érzések, amelyek a másik árnyalat ösztönzői és vezetői voltak” (465).

Fontos meglátás, hogy pártpolitikai szempontból az OMP legfontosabb jellemzője, hogy egyszerre volt politikai párt a román politikai mezőben és kisebbségi önkormányzat, ami azt jelentette, hogy egyszerre kellett volna ellátnia az érdekvédelmet és a társadalomépítést (484). Az olvasó akaratlanul is párhuzamot vonhat az 1989 utáni helyzettel, hiszen megalakulásakor az RMDSZ hasonló, kétpillérű struktúrával képzelte el működését. A két periódus közötti különbség a fenntartott társadalmi intézményrendszer nagysága, valamint a politikai marginalizáció mértékében érhető tetten. Míg a két világháború között a román pártokkal megkötött paktumok téje a magyarok politikában való részvétele volt (a Néppárttal és a Nemzeti Liberális Párttal kötött egyezség ezt garantálta), addig 1989 után a paktumok eredménye a kormányzati szerepvállalás lett. Társadalomépítési szempontból elmondhatjuk, hogy a két világháború között egy sokkal kiterjedtebb önálló társadalmi, kulturális és média-intézményrendszerrel beszélhetünk, hiszen az egész iskolahálózat fenntartása az egyházakat terhelte, míg 1989 után az RMDSZ nem fektetett kellő hangsúlyt az államilag támogatott iskolahálózat integrálására. Továbbá az 1920-as és 1930-as években sokkal nagyobb hangsúlyt kapott a közművelődés és a tudományosság támogatása (statisztikai adatok, helyzetjelentések, testületi információk összegyűjtése) is. Ennek eredményeként Bárdi kiemeli a Sulyok István által szerkesztett Erdélyi Magyar Évkönyvet (1918–1929), amely a romániai magyarság helyzetének egyik legteljesebb számbavétele.

A romániai magyar kisebbségi közösség útkeresési stratégiájának leírásában egy másik fontos pillér az eszmei útkeresésre vonatkozó rész. Bárdi a könyv egyik leg-



jobban kidolgozott tanulmányában részletesen bemutatja és elemzi a népszolgálat eszméjét, amely meghatározó ideológiai alapja volt nemcsak a két világháború közötti politizálásnak, hanem a későbbi, kommunizmus alatt tevékenykedő nemzedékeknek is. Véleménye szerint ezen utóbbi „négy korabeli eszmei elemből állt össze: az erdélyi sajátosságok karakterológiai tudatosításából; az egységes kisebbségi társadalom konstrukciójából; a keresztény-szociális nemzetszemléletből és a keresztény nemzetnevelési elvekből” (519). Ebből is kiolvasható, hogy a létrejövő eszmerendszert a szerző erdélyi sajátoságnak tartja, hiszen létrejöttének feltétele a sajátos erdélyiség, valamint a kisebbségi léthelyzet. Más szóval az eszmerendszer identifikációs alapot, programot, jövőképet és viselkedési normarendszert teremtett a korabeli elitek tagjai számára (522). A népszolgálat tehát a megmaradás alapjává válik, amelynek keretén belül „a kisebbségi élet egy minőségi életforma, amelynek sajátos törvényei vannak; erre kell a fiatal elitet felkészíteni. Pontosabban »beleszocializálni« a közösség szolgálatába és egyfajta etnikai immunitással felruházni” (532).

## Folyamatok, avagy generációs csoportok összecsapása

A könyv harmadik és egyben utolsó része egy fejezetet tartalmaz (*Töréspontok és generációs csoportok a romániai magyar kisebbség történetében [1918–1989]*), amely összegzi Bárdinak a romániai magyar politikai közösség alakulásáról és önépítési stratégiáiról alkotott tézisét. Véleménye szerint a közösségi célkitűzésekben megjelenő töréspontok a kisebbségi eliten belüli generációs csoportok integrációs-kooperációs elképzelései közötti különbségben vannak. Ugyanakkor arra keresi a választ, hogy „hogyan alakult ki a ma kanonizált kisebbségpolitikai beszédmód? Az utóbbinak része a külön társadalom képe, a közös célok képzelete és e politikai jövőképek alárendelt cselekvési elvárás” (540).

Az 1918–1989-es periódust három nagy időszakra osztja (az önálló kisebbségpolitika periódusa [1918–1940], a többségi periódus [1940–1944], valamint az önálló kisebbségpolitika hiányának periódusa [1944–1989]). Bárdi számára ezek az időszakok és az őket meghatározó és átszelő töréspontok azért fontosak, mert homogenizálták a kisebbségi csoportokat („eltűntek a külhoni magyarság földbirtokos, gyártulajdonos, pénzügyi, kereskedelmi vállalkozói és a nagypolgári rétegei”; 543), és különböző mozgásteret biztosítottak az elit számára: míg a két világháború között kulturális, társadalmi és gazdasági szempontból pozícióvédésre fektette a hangsúlyt, a második világháború után a belső viták „a szocialista társadalmi rendszer kiépítésében való részvételhez és a román államépítéshez való viszonyhoz kapcsolódnak” (545).

A belső viták az identitáspolitikai, társadalomépítési és pártpolitikai kérdésekhez kötődtek, amelyeket Bárdi szerint különböző generációs csoportok vívtak



egymással. Habár Bárdi felvázolja a csoportosulásokat egészen 1989-ig, az elkövetkezőkben csak a két világháború közötti periódus bemutatására szorítkozunk.

A két világháború között két nagy generációs csoportot különít el. Az egyik, 1918 előtt szocializálódott és főleg az első világháború előtti politikai elitből tevődött össze, a másik már Romániában szocializálódott, és kiutat keresett a magyar kisebbségi közösség számára. Ez a már bemutatott népszolgálat eszméjében és egy erőteljes társadalomszervezési ideológiában jelentkezett. Továbbá, ebben a periódusban szocializálódott az 1944 után meghatározóvá váló baloldali értelmiségi csoportosulás is. Fontos kiemelni, hogy Bárdi szerint a két világháború között szembenálló csoportokat nem lehet markánsan elkülöníteni egymástól, mert nagyon sok közös pontot fedezhetünk fel elképzeléseik között.

## Elméleti keretek és kritikai reflexiók

Elméleti kiindulópontként a szerző Ernest Gellner, Anthony Smith és Kántor Zoltán nacionalizmuselméleteit, valamint Rogers Brubaker hármas kapcsolatrendszerét adja meg. Míg az előbbi főleg az első, *Töréspontok* részben jelentkezik, addig az utóbbi a második, *Keretek* rész analitikus meghatározója.

Kántor Zoltán a Bárdi által is idézett tanulmányában a nemzetépítést nemzeti elven való intézményépítésként határozza meg, amely egyrészt tartalmazza a más csoportoktól való elkülönülést, valamint azokat a mechanizmusokat is, amelyek a csoport fenntartásához szükséges intézményeket létrehozza (Kántor 2000). Ebből a szempontból a Bárdi által felsorolt töréspontok jól illusztrálják ezt a kisebbségi nemzetépítési folyamatot, azonban egy sokkal erőteljesebb vonalvezetésre lett volna szükség ennek hangsúlyozásában. A három kiválasztott esettanulmány végül is azt mutatja be, hogy az erdélyi magyarság az impériumváltás után hogyan hozza létre és tartja fenn először a román állammal szemben, majd később – kisebb mértékben – a magyar állammal szemben az elkülönülését. Ezen utóbbi azonban csak ideológiailag valósul meg (transzszilvanizmus, népszolgálat), hiszen az általuk működtetett intézményrendszer fenntartása része a magyar állam által felvázolt revíziós stratégiájának. Ugyanakkor a második bécsi döntést követő határmódosítás után nemzetépítési szempontból látványos és gyors visszarendeződésnek lehetünk tanúi, hiszen az erdélyi magyar elit az Erdélyi Párt létrehozásával regionális nyomásgyakorló csoportként határozza meg magát.

Sokkal problémásabb viszont a Brubaker által kigondolt hármas kapcsolatrendszer alkalmazása (Brubaker 2006). A modellnek két pillére van. Az első szerint a résztvevő szereplők (nemzetiesítő állam, nemzeti kisebbség és anyaállam) olyan dinamikus és egyfolytában újraértelmezett politikai mezőként értelmezhetőek, ahol a különböző csoportok nemzetépítő politikái létrejönnek, kikristályosod-





nak, és belső politikai viták, konkurens eliteszoportok politikai csatározásainak tárgyává válnak. Például a nemzeti kisebbség egy olyan dinamikus politikai állapot, amely akkor jön létre, ha létezik egy identifikációs kategória, amelyhez az egyének csatlakozhatnak, valamint létezik egy politikai elit, amely követeléseket fogalmaz meg az általa képviselt közösség nevében. Nem egy homogén csoportról beszélünk tehát, hanem inkább különböző pozíciók és állapotok mezejéről, ahol pártok, szervezetek vagy mozgalmak harcolnak az általuk körülhatárolható csoport képviselétéről és az általuk fontosnak tartott, követendő stratégiákról. Hasonlóan a nemzetiesítő állam egy olyan dinamikus politikai mező, ahol a domináns politikai projekt a nemzetállam létrehozása. Ez konkrét politikai döntésekben valósul meg. Végezetül pedig az anyaállam is egy politikai mező, ahol az anyaállami viselkedéssel kapcsolatos politikát favorizáló aktorok síkra szállnak. Kizáró feltétel, hogy a nyilvánosságban megjelenő csoportosulások anyaállamként definiálják az államot, amely nevében szólnak. A különböző választott politikák kategorizálhatóak a támogatás típusának függvényében (pénzügyi támogatás, államközi kapcsolatok, revíziós törekvések stb.). A második, kevésbé használt pillére a modellnek, hogy a bemutatott dinamikus mezők maguk is dinamikus kapcsolatban állnak egymással. Másként mondva a mezőkön belüli és közötti relációk szoros összefüggésben állnak egymással. Tehát bármelyik elemen belüli változások magukkal vonják a másik mezőn belüli reakciókat, amelyek akár hatalmi átrendeződéshez is vezethetnek.

Ebből a szempontból a Bárdi által bemutatott *Keretek* rész, habár dinamikus mezőként kezeli a különböző pilléreket, bemutatja a belső vitákat és az intézményrendszerek, politikák és stratégiák alakítását, és ezeket kvázi önálló, egymástól független entitásoknak veszi. A szerző tisztában van ugyan az egymásra gyakorolt hatásokkal, ám ezeket nem építi be rendszerébe és hangsúlyozza kellőképpen. Az érvelési súlypontok ilyen típusú újrhangolása egyrészt megmutatná, hogy ténylegesen mekkora a magyar állam és az általa gyakorolt magyarságpolitika befolyása az erdélyi magyar ügyekre, másrészt visszafogná és helyén kezelné a társadalomépítésről és a népszolgálat eszméjéről alkotott, néhol mitizáló képet.

A harmadik fejezet az erdélyi magyar útkeresés strukturális és ideológiai törésvonalait hivatott feltárni. Elméleti szempontból Bárdi ezt generációs csoportok meghatározóvá válásával szemlélteti. Ez a megközelítés két szempontból is problémás lehet. Egyrészt elkerülhetetlen a kérdés, hogy a generációs csoportok elképzeléseinek az érvényre juttatásában milyen mértékben beszélhetünk a csoport autonómiájáról és saját diskurzuspépítő képességéről, és milyen mértékben van szó a strukturális változások és behatások következményeiről (véleményem szerint ezen utóbbi tényezők a meghatározóak). Az előző fejezetekből kirajzolódó kép alapján elmondható, hogy mind a román, mind pedig a magyar állam megpróbálta

befolyásolni, hogy kit tekint legitim magyar elitnek (akár az OMP elnökválasztás kapcsán feltárt magyar befolyásra, akár a román királyi diktatúra periódusában Bánffy Miklós hatalomra kerülésére gondolunk). Más szóval, egy olyan kép rajzolódik ki, amely szerint a pozícióba kerülésnek komoly strukturális alapjai vannak, ami kihat a választott diskurzusokra és stratégiákra is. Felmerül a kérdés, hogy a Bárdi által lokalizált generációs csoportok vajon okozói-e vagy maguk is okozatai a vizsgált folyamatoknak. Továbbá hiányzik a generációs csoport elméleti megalapozása. Bárdi generációs csoport definíciója egybecseng a Mannheim Károly által kidolgozott meghatározással – a nemzedék egy olyan csoport, amelynek tagjai egy bizonyos periódusban születtek, és kollektív tapasztalatukat egy fiatal korukban történt történeti esemény határozza meg (Mannheim 2000) –, azonban nem használja az elmélet által nyújtott lehetőségeket.

Elméleti szempontból egy negyedik átgondolandó probléma a könyv kiindulópontjához kötődik. Bárdi a mindennapi cselekvésből konstruálná újra azt, hogy hogyan jön létre a kisebbségi magyar közösség, és ezen azt érti, hogy „a romániai magyarság sem önmagában létezik, hanem mint a kisebbségi magyar elit politikai reprezentációja. Ez az elit pedig stratégiai céljait generációs csoportokként folyamatosan újrafogalmazza négy integrációs kérdésben” (35). A probléma, hogy nem lép túl az elit és az elit által teremtett intézmények szintjén. Nincs rálátásunk arra, hogy ezek a konstrukciók mennyire sikeresek, milyen mértékben szívódnak fel a társadalomban. Habár bizonyos esetekben érinti a legitimitáció vagy pontosabban a legitimitáció hiányának kérdését (például Bánffy királyi diktatúra idején végzett tevékenysége vagy az Országos Magyar Párt aktivitása), mind a vizsgált periódusban, mind pedig annak tágabb, 1918–1989-es kontextusában ez a kérdés tisztázatlan marad. De nem is tisztázható, hiszen a két világháború közötti rövid periódust leszámítva a képviselő (ha úgy tetszik, a domináns válaszokat nyújtó generációs csoportok halmaza) nem demokratikus módon kerül megválasztásra. Más szóval, 1945 után Bárdi generációs csoportjainak meghatározóvá válása nem tűnik megalapozottnak, nem világos, hogy ténylegesen milyen kapcsolat van az elit (és az általa felvázolt integrációs stratégiák), valamint a tömegek által fontosnak tartott értékek között.

Véleményem szerint e kérdésre választ a képviselő újabb, konstruktivista irodalma adhatna. Andrew Rehfeld egy, a képviselő újragondolását szorgalmazó tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy szét kell választani a képviselő és demokrácia fogalmait, mert sok olyan eset van, amikor a politikai képviselő nem választott, nem számonkérhető, sőt nem is mindig világos, hogy pontosan melyik csoportot képviseli. Véleménye szerint a képviselővé válás egyik fő feltétele, hogy létezik-e olyan közönség (audience), amely rendelkezik azzal a joggal, hogy elismerje az elitek azon követelését, hogy egy csoportot képviseljenek (Rehfeld 2006). Ebben a szerepben a felsorolt esetek jelentős részében nem az erdélyi magyarságot



alkotó személyek, hanem a román és magyar állam képviselői, valamint elszigetelt esetekben a magyar közösség meghatározó társadalmi vezetői voltak.

Ugyancsak hasznos támpontot jelenthet Michael Saward képviselet-elmélete (Saward 2010). Saward abból indul ki, hogy a képviselővé válás mindig egy követelés megfogalmazásával (claim-making) kezdődik, amely megkonstruálja a képviselt csoportot is. Továbbá párhuzamosan több elitcsoport is képes lehet követeléseket és a hozzájuk kapcsolódó csoportkonstruálást elindítani. A döntő sikert az határozza meg, hogy melyik követélmegfogalmazás nyer támogatást azok körében, akik rendelkeznek a felhatalmazás jogával. Ekképpen például elméleti szempontból is integrálható lehet az, hogy a két világháború között szocializálódott baloldali fiatal értelmiségi csoportosulások meghatározó generációs csoporttá válása elképzelhetetlen lett volna a kommunizmus romániai hatalomra kerülésével. Ezek a csoportok nem saját diskurzus- és jövőképteremtő erejükből kerültek meghatározó pozíciókba, hanem a kommunizmus előretörésével megvalósuló erőszakos elitváltás következményeként.

## Az Otthon és haza aktuálpolitikára és emlékezetpolitikára gyakorolt hatása

A könyv egyik elméleti szempontból is releváns következtetése, hogy fogalmi szempontból tisztáz bizonyos, a magyar nemzetpolitika által (is) előszeretettel használt fogalmakat. Bárdi különbséget tesz a nemzetpolitika, magyarságpolitika és kisebbségpolitika között. A *magyarságpolitika* véleménye szerint a más országokhoz került, határon túli magyarokkal kapcsolatos szakpolitikák összességét fedi, amelyet az anyaállamon vagy a nemzetiesítő államon belül megfogalmaznak (273). A magyar állam szempontjából „ennek része a nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelem; a magyar–magyar kapcsolatok intézményes működtetése; a kisebbségi magyar közösségek támogatása. Ugyanez a szakpolitika a közép-európai országok kormányzatai és az adott magyar kisebbség közötti integrációs, nyelv- és intézményi politikákra bontható” (276). A *nemzetpolitika* fogalma az 1990-es évek közepén jelenik meg a domináns politikai diskurzusban, és a magyar politikai elit a magyarságpolitikát mint szakpolitikát érti rajta (277). A harmadik fogalom a *kisebbségpolitika*. Ezen Bárdi a kisebbségi magyar elitek politikázását (célkitűzéseit, a két nemzetállammal szemben megfogalmazott követeléseit, stratégiáit stb.) érti. Ez a megkülönböztetés azért is fontos, mert mind a korabeli időszakban, mind pedig 1989 után többségi politikusok is fogalmaztak meg kisebbségpolitikai koncepciókat, ezek azonban nem mások, mint a kisebbségi sorba szorult magyarság helyzetének kezelésére tett javaslatok, tehát magyarságpolitikai megfogalmazások.



Elméleti szempontból egy másik releváns, de ki nem mondott következtetése, hogy Bárdi az önálló kisebbségi politikai közösség létét a társadalomépítéshez köti. Egy kisebbségi közösség autonómiáját az adja meg, hogy az képes-e fenntartani egy párhuzamos társadalmat. Ehhez kötődik a könyv egyik kulcskérdése is: hogyan tekintsünk a határon túli magyar közösségekre? Önálló politikai közösségként vagy intézményesített diaszpóráként? A magyar állam által gyakorolt strukturális befolyások leminősítése és háttérbe szorítása, valamint a népszolgálat ideológiájának és a társadalomépítési stratégiák felértékelése inkább az előbbi felé tolja el értelmezési keretünket. Vagyis a két világháború között Erdélyben a határon túli magyar közösség képes volt az önálló politikai közösség alapjait lefektetni, amely értelmezés 1990-ben is újra napirendre került. A két világháború közötti periódus kutatása pedig fontos történeti tapasztalatot és emlékezetpolitikai muníciót nyújtott a társadalomépítési paradigma legitimálásához és fenntartásához.

Ugyanakkor a két világháború közötti elitek, illetve kisebbségpolitikai és magyarságpolitikai elképzeléseik bemutatása és feltárása a kortárs erdélyi magyar és magyarországi politikai elitek rejtett kritikáját is magába hordozza. Annak ellenére, hogy a könyv nem beszél a bemutatott elképzelések, stratégiák és ideológiák tényleges befolyásáról, az akkori megvalósítások (Sulyok István évkönyve, a transzszilvanizmus vagy a népszolgálat eszméinek fontossága, Jancsó Benedek magyarságpolitikai tevékenysége, a kor erdélyi politikai vitái stb.) aranykorként vannak feltüntetve, amelyre a jelenlegi politikai eliteknek reflektálniuk kellene. Bizonyos szempontból mérce is, hogy hol kezdődik a jó és elfogadott kisebbségi politizálás.

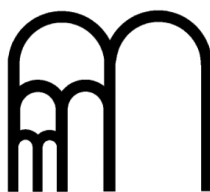
Összegezve Bárdi kutatási tevékenysége, valamint az általa megfogalmazott, két világháború közötti történeti narratíva egy kiemelkedő tudományos igényességgel felépített mítoszteremtési kísérletként is megállná a helyét, hiszen egy olyan keretet vázol fel, amely megteremti a kívánatos közösségépítési alapokat, valamint viselkedési normákat és programot biztosít a jelenlegi elitek számára is (társadalomépítés és népszolgálat).

Ezek az emlékezetpolitikával kapcsolatos megjegyzések és a kritikai észrevételek azonban inkább egy politikatudományok felől közelítő szerző morfondírozásai, amelyek semmit nem vesznek el a könyv és az alapjául szolgáló kutatások és forrásfeltáró munkák értékéből. Ugyanis ez a történeti tudás alapozta meg a két világháború közötti kisebbségekről alkotott képünket, és indította be az erre vonatkozó kutatásokat. Bárdi Nándor itt bemutatott könyvében megjelentetett tanulmányai mindenki számára kötelező olvasmánynak számítanak, legyen az a periódussal foglalkozó kutató vagy önreflexióra hajlandó nemzet- vagy magyarságpolitikával foglalkozó politikus és értelmiségi.



## Irodalom

- Allison, Graham T. 1969: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review* 63/3: 689–718.
- Bárdi Nándor 2004: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolat-története. Problémakatalógus*. Pozsony: Kalligram.
- Brubaker, Rogers 2006: Nemzeti kisebbségek, nemzetiesítő államok és anyaországok az új Európában. *Regio* 3: 3–30.
- Kántor Zoltán 2000: Kisebbségi nemzetépítés. A romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio* 3: 219–241.
- Mannheim Károly 2000: A nemzedékek problémája. In: *Tudásszociológiai tanulmányok*. Budapest: Osiris. 201–254.
- Rehfeld, Andrew 2006: Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics* 68/1: 1–21.
- Saward, Michael 2010: *The Representative Claim*. Oxford - New York: Oxford University Press.



# Pro Minoritate

## 2016. ősz

### **Lech Kaczynski Alapítvány Bátorság és Hitelesség-díj – Roger Scruton**

PRICE, Jonathan: Sir Roger Scruton laudációja. A bátorságért és becsületért emlékéremmel való kitüntetés alkalmából

NÉMETH Zsolt: Roger Scruton

SIR SCRUTON, Roger: Lech Kaczynski-díj

### **Kisebbségi politikai részvételi formák**

SUKSI, Markku: A kisebbségek hatékony részvétele a közügyekben és a közéletben. Európa normák és gyakorlatok értékelése a Lundi Ajánlások fényében

OPPE Orsolya: Mérlegen a Süd-Tiroler Volkspartei (SVP) politikája. A 2008-as és 2013-as dél-tiroli tartományi választások értékelése

COCEANIG, Aron: Az olaszországi szlovén kisebbség jogi védelmi rendszere

### **Lelet**

A Keretegyezmény: a sokféleség kisebbségi jogokon keresztül történő kezelésének kulcsfontosságú eszköze. Negyedik tematikus kommentár. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény alkalmazási területe

### **Kutatóúton**

„Nem állítható mindig és bizonyosan: attól, hogy magyar ember kezébe kerül egy magyar ügy, magyar szempontból jobb döntések születnek.” – ifjabb Korhecz Tamással Filep Tamás Gusztáv beszélget

### **Azok a hetvenes évek**

DEMETER Csanád: A székelyudvarhelyi táncszínházalkalmazók

### **Stúdium**

OLÁH Dániel: Erdély indiánjai. Románságkép a Vasárnapi Újságban

NAGY Ignác: Lengyelországi tatárok

### **Szemle**

PÁSZTOR Péter: Ravasz mérlege. Hatos Pál könyvéről

Hatos Pál: *Szabadkőművesből református püspök*, Jaffa Kiadó, Budapest, 2016

DONCSEV Toso: Tuszványos a világ közepe

Németh Zsolt: *Hitükből értékek következnek*, I–II. kötet, Méry Ratio Kiadó, Budapest, 2016



1921. Az egykori Református Tanítóképző Intézet tornatermének karzata Székelyudvarhelyen. © Makkai Sándor Protestáns Népfőiskolai Egyesület/Fortepan



# Egy periférikus régió perifériája

*Részleges régészeti és más jellegű megjegyzések  
a Székelyföld története I. kötetével kapcsolatban*

*Gáll Erwin*

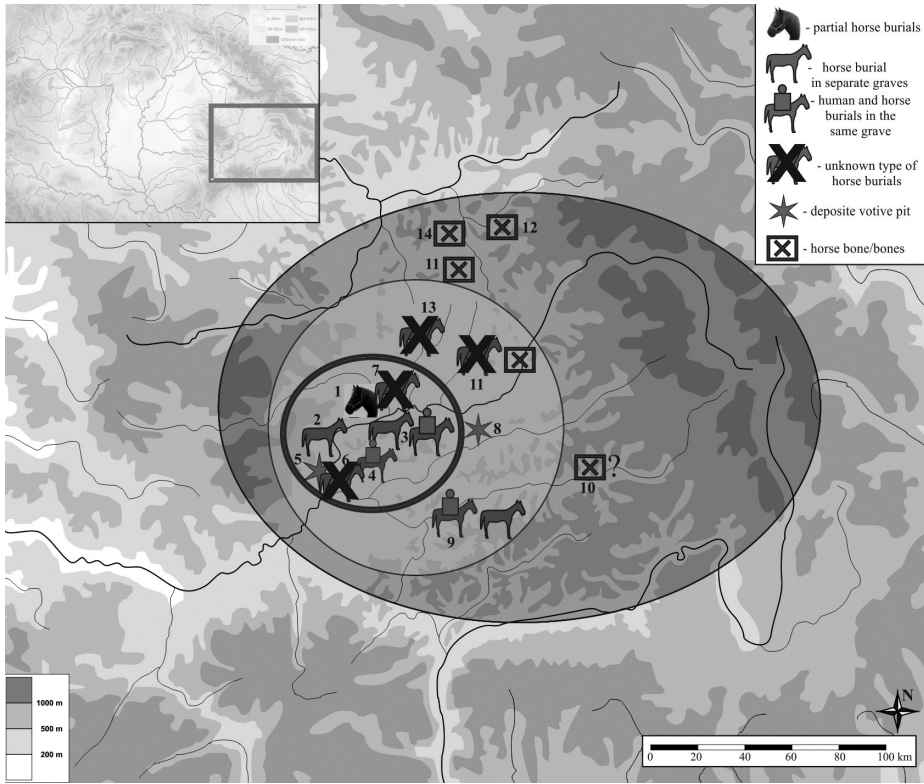
Anélkül, hogy történeti-geopolitikai vagy eszmetörténeti fejtegetésekbe kezdenénk, az elején leszögezhetjük, hogy a (középkori és kora újkori) periférikus helyzete ellenére Székelyföld és a székelység iránti jelenkori érdeklődésnek nagyon sok, háttérbeli ok-okozati összefüggése van, a nemzeti öntudat kérdéseitől egészen az aktuálpolitikáig.<sup>1</sup> Strukturális szempontból azonban egyvalamit meg kell jegyeznünk. Székelyföld jelentőségének növekedése párhuzamos a középkori Magyar Királyság szétesésével, ugyanis a 16. század második felében, amikor a székely szabadság veszélybe került, a sokkal szerényebb kapacitású Erdélyi Fejedelemség elitje olyan erőforrásokat próbált, illetve volt kénytelen mozgósítani, amelyekre a Magyar Királyságnak nem volt szüksége. Ilyenformán a Kárpát-medencei léptékű (sőt némelykor azon is túlterjeszkedő) középkori Magyar Királyság keretén belül jelentéktelen Székelyföld a maga 12 500 km<sup>2</sup> területével, a keleti részterületeket felölelő Erdélyi Fejedelemség számára minden szempontból felértékelődött.

Rátérve a *Székelyföld történet I.* kötetének elemzésére, amelyre születtek már különféle reakciók (Fehér 2016), megjegyezzük, hogy észrevételeink elsősorban régész végzettségünkkel közelebbi kapcsolatba levő témákat és korszakokat érintik.

Ahogy említettük, a kora középkorban és a középkorban a Székelyföldnek nevezett terület a Magyar Királyság egy periférikus régiója volt. Ennek következménye megnyilvánul a régió forrásadottságában, amelyre a szerzők a kötet részeiben, külön-külön kitérnek. Megemlítjük, hogy a római uralom és a már nagyhatalmi ambíciókat megvalósító késő Árpád-kori Magyar Királyság között eltelt ezer évben

---

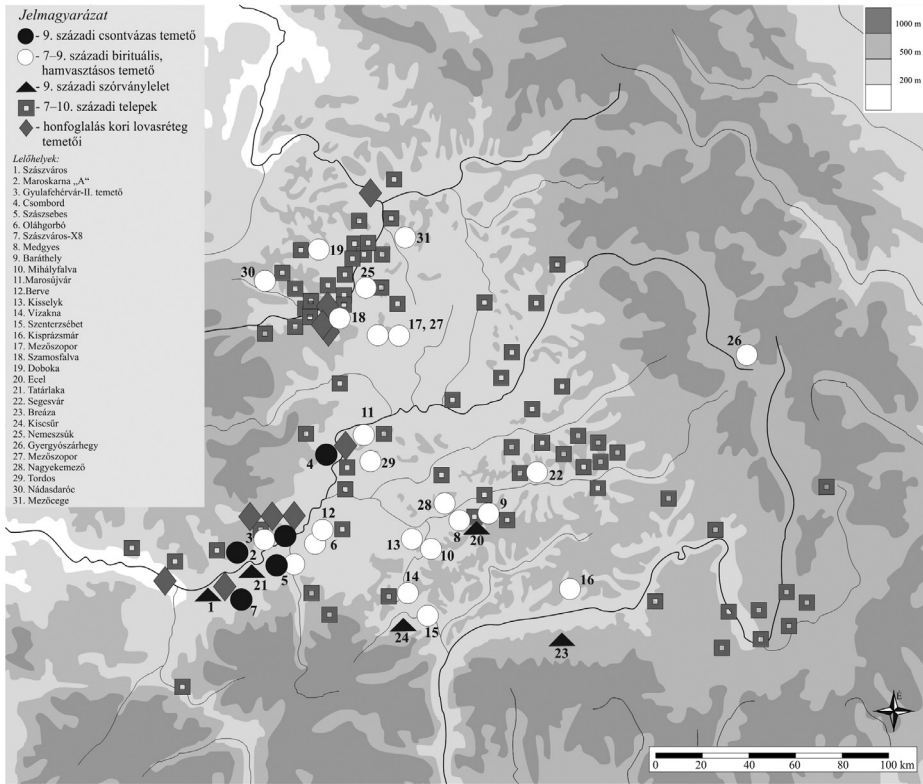
<sup>1</sup> Lásd például a Nemzetstratégiai Kutatóintézet honlapján található ahistorikus, propagandisztikus, féltretájékoztató adatokat (W2).



1.a kép. Az avar hódítás régészeti nyomai az Erdélyi-medencében: lovassírok, lovasmetekézések elterjedése a 6-7. századi Erdélyi-medencében (Gáll 2014a: 1/B)

Székelyföld területéről egyetlen írott kútfőadat sem áll a rendelkezésünkre, következetesképpen azokat a komplex folyamatokat, amelyek e térségben történhettek, csakis a – sokszor nagyon is félreértelmezhető – régészeti források segítségével modellezhetjük.

A középkori Székelyföld kapcsán szükséges megindokolnunk, miért használtuk a címben szereplő „periférikus” jelzőt kétszer is. Akár az avar korszak (amelyet általában 568 és a 9. század közepe közé kelteznek), akár a honfoglalás kora (9-10. század) kapcsán a régészeti leletek azt a tendenciát rajzolják ki, hogy általánosan e hatalmi struktúrák esetében a földrajzilag félig független Erdélyi-medence periférikus régiónak számított. Mind az avar (Bóna 1988: 159-177; Gáll 2014a: 295-323), mind a honfoglalás kora (Gáll 2013a: 826-837; Gáll 2014b: 82-95, 126-127) specifikus régészeti leletanyag az Erdélyi-medence nyugati részére koncentrálódik, amely egyértelműen kirajolja, hogy a Kárpát-medence központi régióit uraló hatalmi struktúrák befolyása gyakorlatilag a Maros középső és a Kis-Szamos



1.b kép. Temetkezési horizontok a kora középkori Erdélyi-medencében, 7/8-10. század (Gáll 2014b: 2. kép kiegészítve)

vidékéig adatolható. E befolyás főleg a só iránti igény kielégítése és a sóval történő kereskedelem ellenőrzése céljából válhatott fontossá.<sup>2</sup> Vagyis: akár az avar, akár a honfoglaló magyar temetkezés nyomai a Maros középső és a Kis-Szamos vidékéig követhetőek. A Közép-Maros és a Kis-Szamos medencéjétől keletre egyetlen 10. századi temetőt sem ismerünk, illetve az avar kor esetében Baráthelytől keletre ismét „más” világ bontakozik ki, legalábbis a temetők látletén keresztül. Joggal

<sup>2</sup> Összehasonlítva a Kárpát-medence alföldi, felső-Tisza-vidéki, kislátföldi, dunántúli avar és 10. századi honfoglaló magyar leletanyagával, az Erdélyi-medencében csak szigetszerűen ismertek avar és honfoglalás kori temetők, tehát nem masszív betelepítésekről, hanem más jellegű hódításról, illetve politikai, kulturális realitásokról beszélhetünk. Éppen ezért akár az avar, akár a 10. századi „magyar hatalmi hálózat” keretén belül az Erdélyi-medence nyugati része *periférikus* helyzetet foglalt el, amit a Kárpát-medence más területeihez viszonyítva, a régészeti leletanyag szegénysége nagyon hűen tükröz. A honfoglalás korára vonatkozó új történeti értelmezés lehetőségét lásd Szabados 2016a: 629-648.



indokolhatjuk recenziónk címét efféleképpen: az Erdélyi-medence nyugati részének *periférikus* helyzete nem vitás a két sztyeppe jellegű államszervezetben (Avar Kaganátus, Magyar Nagyfejedelemség), következtetésképpen az innen keletebbre levő területeket, Kelet-Erdélyt, a 6-10. századi perspektívából csakis az említett hatalmi struktúrák periférikus területének perifériájaként értelmezhetjük (1.A és 1.B kép).

Hasonlóképpen a korai Magyar Királyság inkább hatalmi, semmint település-történeti-népiségi értelemben terjedt ki a Kárpát-medence egészére. Ahogyan ezt más dolgozatban is jeleztük (Gáll 2013: 841, 299. kép.), a 11. század első felében a Magyar Királyság keleti, erdélyi végvidéke – legalábbis amit megállapíthatunk régészeti szempontból (temetők és várak) – nem sokkal követhető keletebbre a Marosnál és a Kis-Szamos völgyeinél; ekképp jelen tudásunk szerint az Erdélyi-medence keleti részeinek „nyugatiasodása” még intézményes szinten sem keltezhető előbb a 11. század második felénél.<sup>3</sup>

Ha valamit hiányolhatunk a *Székelyföld I.* kötete bevezetéséből, akkor e régészeti adatokból kiolvasható történeti helyzet vizsgálata. Következtetésképpen az olvasó – akárcsak e sorok írója – jogosan teheti fel a kérdést: mi történt Székelyfölddel az avar, a honfoglalás, majd a kora Árpád-korban, mi volt a terület státusa a középkéső Árpád-kor előtt, azon időszak előtt, amellyel gyakorlatilag indul *Székelyföld története I.* kötete? Mi volt a státusa e területnek Baján birodalmában vagy Árpád és utódai korában? Erre ugyan halvány utalások találhatóak, például a Benkő Elek és Hegyi Géza által jegyzett részekben (158-159, 181), azonban e problémát külön alfejezetben célszerű lett volna tárgyalni. Ez azért is szükséges lett volna, mert érthetőbbé vált volna az olvasó számára a szóban forgó régió a későbbi időszakban, székelyek általi betelepítésének a háttere, szükséglete, milyensége.

Ugyancsak problémát okoz a mű egyes részeinek jobb megértése kapcsán a különféle terminusok, mint például az embercsoport-jelölők használatának változatos módja, illetve e fogalmak meghatározatlansága. Nem is a szakkifejezések használatának pluralizmusát bíráljuk, hanem inkább azt a módot, ahogyan használták ezeket a kötetben a szerzők, hiszen találkozunk alcímekben, a kötet szövegében mindhárom terminológiával (*nép, népelem, etnikum*) anélkül, hogy kifejtésre került volna, hogy mit is értenek e nagyon képlékeny,<sup>4</sup> illetve a viták kereszttüzeiben álló fogalmakon.

A bemutatott kötet öt, számozás nélküli, nagyobb fejezetből áll, amelyekben a kötet szerkesztői (Benkő Elek és Oborni Teréz) 15 nagyobb alfejezetre osztották fel

<sup>3</sup> Ezt a realitást rajzolják ki azonban a templom körüli temetők is (Gáll 2013b: 135-250).

<sup>4</sup> Például az etnicitás kapcsán a jelenséget egy jelenkori szociológus a „hot potato” (forró krumpli) kifejezéssel jellemezte, utalva a probléma definiálásának nehézségére, illetve pluralitására (Malešević 2004: 1; Szabados 2013: 3-24).

a nyolc szerző (Benkő Elek, Egyed Ákos, Elekes Tibor, Hegyi Géza, Kordé Zoltán, Oborni Teréz, Péterfi Bence, Sófalvi András) munkáját.

*Székelyföld földrajza és közigazgatása* címmel kitűnő természetföldrajzi leírást, *Terra Siculorum*-elemzést olvashatunk Elekes Tibortól (55–71) a politikai-kulturális értelemben vehető Székelyföldről. Elekes egyértelműen rávilágít arra, hogy a Magyar Királyság keretén belül létrejött Székelyföld természetföldrajzi szempontból nagyon heterogén terület. Jelentős különbségek vannak ugyanis a Keleti-Kárpátok hegyközi medencék (nagy medencék: Csíki-, Háromszéki-, Gyergyói-medence; kisebb medencék: Borszéki-, Bélbori-, Baróti- és Bodzafordulói-medence) és az Erdélyi-medence keleti részét képező, a Görgényi-havasok és a Hargitai-hegységtől nyugatra található Sóvidéki-, Udvarhelyi- és Homoródi-dombság (55–59), Nyárád mente, illetve Székely-Mezőség és a Mezőségi Maros-völgy között. Mindezen eltéréseket kitűnő és nagyon beszédes grafikonnal ábrázolja a szerző.<sup>5</sup> Az írása második részében (63–71) a székelyföldi közigazgatás történetét ábrázolja a szerző a 13. századtól kezdődően egészen napjainkig.

A következő fejezet, *Katonai kötelezettségekkel tartozó és kiváltságolt népelemek a középkori Magyar Királyságban* (73–90) két alfejezete részletes képet nyújt a kiváltságokkal rendelkező népelemekről a Magyar Királyságban. Ahogyan érintettük előbb, hiányérzetünk elsősorban a címben szereplő *népelem* használatával kapcsolatban adódik, ugyanis a szerző, Kordé Zoltán nem magyarázza meg a használt fogalmat. Az, hogy pontosan hogyan is definiálható a két alfejezetben különféle népességi (az erdélyi „szászok”<sup>6</sup>) és vallási (izmaeliták) terminológiák keveredése, és miért használta a *népelem* kifejezést, nincs kifejtve. Ugyanakkor később, a 87. oldalon a *nép* fogalom található, de néha megjelenik az *etnikum* is (77), tehát jogosan tehető fel a kérdés: a címben használt *népelem* azonos-e a *nép*, illetve az *etnikum* fogalmával? Mondanunk sem kell talán, hogy e három fogalomra nem nagyon van pontos és általános, egy és kizárólagos definíció.

Kordé két csoportba való rendszerezett felosztása részben helyes, ugyanis a kabarok esetében a kérdés sokkal bonyolultabb. Személyesen külön szerepeltettük volna az Árpád-kori privilegizált struktúrákat, már csak azért is, mert ahogyan Kordé meg is jegyzi a 74. oldalon, ez a politikai entitás (kérdéses, hogy ebben az esetben is használhatjuk-e a kabar „nép” elnevezést) nem a nyugati típusú Magyar

<sup>5</sup> Ugyanakkor megjegyezzük, hogy egyes használt terminusokat, mint a „flisbe mélyült” (57), a kötet népszerűsítő jellegéből is fakadóan szükséges lett volna megmagyarázni (amire utalt is a szerkesztőbizottság a mű 27. oldalán).

<sup>6</sup> Az Erdélybe vándorló, Nyugat-Európából jött telepések egy népnév („szász”) alatti megszervezése az első lépésben egyértelműen intézményes politikai lépések eredménye, a szász horizontális, *etnikus* identitás a 13–14. századi kiváltságok eredménye, kezdődően az *Andreanum*tól, a horizontális csoportszolidaritás I. fázisától.



Királyság korszakához köthető, hanem a 10. századi steppe-államhoz kapcsolható. Hogy mennyire lehet összehasonlítani a Magyar Királyság által szervezett hatalmi struktúrákat az előbbi korszak katonai-politikai rendszerével, az egyelőre kérdéses. Ha elfogadjuk az összevetést, az viszont azt jelenti, hogy kontinuitás létezett a 10., illetve a 11-12. századi katonai-politikai szerveződéseknek alapfogalmai, jellegzetességei között. Ez alapján azt a konzekvenciát vonhatjuk le, hogy a magyar „államalapítás” nemcsak „nyugati típusú” államalapítás (77), hanem a magyar állameszme (!)<sup>7</sup> jóval korábbi, mindez valamikor a sztyeppén alakulhatott ki a 9. században,<sup>8</sup> I. István állama pedig valójában a Kárpát-medencei intézményrendszerek „nyugatosodási” folyamatának mintegy második fázisa.<sup>9</sup> Mindezen kisebb pontatlanságok ellenére, az olvasó jó összegzést kaphat a Magyar Királyság 11/12-13. századi felépítéséről, a különféle népeségek, csoportok privilégiumairól. A középkori Magyar Királyság keretein belül lezajlott „melting pot” folyamatot tökéletesen kifejezi a kötet 89. oldalán levő, a *Képes Krónikából* kölcsönzött kép, amelyen a király, mint a politikai hatalom katalizátora, középen, együtt jelenik meg a nyugati és keleti öltözékű hatalmi elittel.

A kötet III. fejezete, *A székhelység eredete és őstörténete* (91-127) jelentősebb részben Kordé Zoltán, kisebb részben pedig Benkő Elek munkája. Kordénak a fejezet első oldalán szereplő véleményével teljes mértékben egyetértünk, miszerint a „székhely kérdés” amolyan magyar osztársadalmi ügyvé vált, még azzal egészítenénk ki, hogy mindez a magyar társadalomban meglévő mély identitásbeli krízisre utal. Szükséges megjegyeznünk, hogy az alcímben használt *eredet* (Trigger 1999: 56-58)

<sup>7</sup> Szükséges felhívunk a figyelmet: az állameszme nem egyenlő a nép fogalmával, de természetesen átfedések lehetnek a két kifejezés tartalma között.

<sup>8</sup> A steppe-birodalom és steppe-állam fogalmáról lásd: Pohl 2003: 572-573; Szabados 2011-2012: 119-150.

<sup>9</sup> A kissé eufemisztikus elnevezést részletesen levezettük: Nyárádi-Gáll 2015: 86-89. E folyamat valójában a nyugati struktúrák keleti irányban való előrenyomulásának a története. A Nagy Károly frank uralkodó (768-814) nevével fémjelzett Karoling-rendszer volt az első, amely a kontinens nyugati felében kialakult politikai-gazdasági és katonai hatalmat Európa keleti része felé kezdte kitolni, és amely a 8. század végére és a 9. század elejére elérte az Avar Kaganátus határait. Ezzel szorosan együtt beszélhetünk a Karoling-kori reneszánszról, ami egyet jelentett az egyház által működtetett iskolarendszer kialakulásával, illetve a Karoling-kultúra kiterjedésével. A nyugati, keresztény Európa (ez a fogalom az arab ellenség kapcsán került használatba, majd a kortársak a Karolingok birodalmát hívták „Európának”) - a Szent Ágoston filozófiáján alapuló, keresztény szellemben burkolt értékrend, a hit, illetve a kereszténység zászlaja alatt - kezdte el politikai, kulturális, egyházi és gazdasági terjeszkedését. Más kérdés, hogy a 9. századi Kárpát-medence politikai megosztottságát tekintve a Karoling-kezdeményezés sikertelen maradt. E kérdés kapcsán alapvető szakirodalmi tételek, amelyek a 9. századi Karoling-Dunántúlra vonatkoznak: Szóke 2000: 133-135; Szóke 2011: 265-294; Szóke 2014.



fogalom a 18–19. századi<sup>10</sup> evolucionista tanokkal hozható kapcsolatba, amelyek a népet mint biológiai jelenségként írták le. E sorok szerzője inkább az *alapítás, létrehozás* vagy *intézményes kreáció* fogalmakat használta volna, ugyanis bármely emberi csoport létrejötte egy intézményesülési és intézményesítési folyamat eredménye, és nem valamiféle darwinista vak mechanikus véletlenség determinista szüleménye. Evidencia: a biológiai alapú, organikus felfogások nem alkalmazhatóak a nép megjelenése kapcsán, mint ahogyan a romantikus nacionalisták gondolták.

A használt székely „*őstörténet*” fogalom értelmezési nehézségeit Kordé komplex módon érintette (93. oldal) és nagyon helyesen mutatott rá használatának kérdéses voltára. A szakemberek számára elérhető források tömör bemutatása, amelyek a „székely kérdés” kapcsán felhasználhatóak (írott források, elbeszélő kútfők, oklevelek, régészeti források, nyelvészeti források), jelentős hozadéka a Székelyföld I. kötetének (94–107), akárcsak a probléma kutatástörténetének áttekintése (107–117). A 117–127. oldalon a székely kérdés két, napjaink legmeghatározóbb szakembere (Benkő Elek és Kordé Zoltán) mutatja be a székely „eredet” kapcsán a két értelmezési lehetőséget (török eredetű segédnép és magyar eredet elmélete), széles kutatástörténeti perspektívában.<sup>11</sup> A különféle elméletek gyakorlatilag ugyanazon a szellemi *mainstream* evolucionista és nacionál-darwinista gondolkodásra vezethetőek vissza, amelyek a kutatást a 18–19. században, de főleg a 19. század 70-es éveitől meghatározták (lásd főleg a 109–113. oldalt: tipikus evolúciós gondolat, hogy a székelyek valamely népből származnak, legyen az hun, gepida, bolgár, besenyő stb.; Takács 2007: 71–73).

A 127. oldalon Benkő a 9. századi népesség identitásának kontinuitása mellett foglal állást, ami azonban súlyos kérdést vet fel Árpád hatalmi struktúrájával kapcsolatban: lehet, hogy ez a 10. századi népesség, amely a Kárpát-medencei magyar államot szervezte meg, nem ismerte a finnugor nyelvet? E probléma kapcsán evidencia: egy régész e kérdésben nem tud állást foglalni, ezen túlmenően egy nyelv történetéből sem következik egy nép története: főleg úgy nem, ha a Kárpát-medencében a római kor vége és a Szent István-i Magyar Királyság kiépülése közötti évszázadokból gyakorlatilag nincs reprezentatív erejű, belső keletkezésű írásbeliség, amely szinkron módon tanúskodhatna az ott beszélt nyelvekről.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Az akkor eredetvitákra erdélyi perspektívából lásd: Bíró 2011; Lajtai 2016: 1147–1174.

<sup>11</sup> A kötet pluralista jellegére utal az, hogy az „eredet” fogalmat Benkő idézőjelben használja a későbbi fejezetben (130).

<sup>12</sup> Szádeczky-Kardoss Samu szerint a római kor vége és a magyar állami írásbeliség 11. századi kezdete közötti bő fél évezred forrásai oly szegényesek és hézagosak, hogy a bennük előforduló Kárpát-medencei névanyag nem mondja meg félreérthetetlenül: mikortól lehet egy „előmagyar” nyelvű etnikum jelenlétével számolni; 895 csak egy közmegegyezésen alapuló hipotézis, amely mellett más feltevések sem hagyhatók figyelmen kívül (Szádeczky-Kardoss 1971: 7).





A kötet legnagyobb részét mennyiségi szempontból a IV. fejezet, a *Székelyek a középkori Magyar Királyságban* (129-475) teszi ki, amelynek hat szerzője volt (Benkő Elek, Egyed Ákos, Hegyi Géza, Kordé Zoltán, Péterfi Bence, Sófalvi András). Ezen alfejezet első felében Benkő Elek egyértelműsíti azt a tényt, hogy az etimológia révén a székelység eredetére nem lehet rávilágítani. A magyar régész e probléma megoldását történeti, régészeti, antropológiai, molekuláris biológiai, stronciumvizsgálatokban együttesen látja (130). A következő oldalakon azon, főleg nyelvészeti jellegű és toponímiai adatokat mutatja be, amelyek *székely csoportokra* vonatkoznak a Magyar Királyság területén (Bánság, Bihar, Dunántúl déli része, Kis-Kárpátok térsége, Órség, Szabolcs megye, illetve olyan toponimák, mint Székely, Telegd, Sásvár; 130-146). Külön kitér a dél-erdélyi székelyekre (142-143). Mindezen adatok azonban nem korábbiak a 12. századnál (vagy pedig kronológiai szempontból értékelhetetlenek), aminek a jelentőségére később még visszatérünk. A bihari székelység Székelyföldre való településére mindezedig toponímiai adatok utalhatnak, más adatok nem állnak rendelkezésünkre, vagyis a hipotetikus átköltözésnek nemcsak az ideje kérdéses, hanem a demográfiai mérete is. Hogy mikor kerültek Dél-Erdélybe székely csoportok, ahogyan kiderül Benkő vizsgálatából, hasonlóképpen a történelem homályába vész, a vélemények egészen a 11. századtól (Moór Elemér) a 12. század második feléig (Kristó Gyula) elképzelhetőnek tartják. A Székelyföld irányába történő migrációra azonban eléggé biztos írott források állnak a rendelkezésre (144-145), ennek időszaka pedig egyértelműen a 12. századra utal.

És akkor mit mondhat a régészet? Erre tér ki a budapesti régész, Benkő Elek a 146-168. oldalon. Mivel egy emberi csoport esetében sem tételezhető fel homogén kulturális attitűd (következtetésképpen anyagi kultúra), azzal a hozzáállással le kell számolnunk, hogy meghatározhatjuk, leírhatjuk a székelyeket régészeti módszerekkel. A legkülönbébb anyagi kultúrára utaló elemeket ismerünk e századokból az egész Árpádok uralta királyságban, vagyis: régészként székely identitásra utaló tárgyat, tárgycsoportot nem állapíthatunk meg, legyen az Bánság, Bihar, Dunántúl déli része, Kis-Kárpátok térsége, Órség, Szabolcs vagy éppen Dél-Erdély. A közelmúltban Révész László is átnézte e területek egy részének 9-10. századi leletanyagát, és arra a következtetésre jutott, hogy a székelyek nem költöztek Nyugat-Magyarországról Erdélybe, hanem ehhez közelebbi területekről (Révész 2013: 624). Ezzel szemben Benkő Elek és az általa vezetett antropológus csapat vizsgálata éppen Nyugat-Magyarország területét jelölte ki a székelyföldi Zabola és Petőfalva temetőinek antropológiai párhuzamaként (150-153). Abban Benkőnek teljesen igaza van viszont, hogy a kérdés régészeti kutatásában mindenképpen az intenzív mikroregionális kutatások jelentenek előrelépést.

Bármelyik elméletet is fogadjuk el, magától értetődő: a 12. század az a korszak, amikor a Magyar Királyság nagyhatalmi ambícióikat próbál és tud megvalósítani

(Makk 1996: 128–222). Az Adria térségétől (Gál 2015: 59–77; Gál 2016: 47–67) az Ojtozi-szorosig egyetlen főhatalmi tényező érvényesül az Árpád-ház – és persze a királysági elit – uralma alatt. Ezért egyáltalán nem véletlen, hogy a periférikus térségekben is új területeket szerveztek meg adminisztratív szempontból, párhuzamosan a nyugat európai származású *hospes* népesség keleti irányú migrációjával együtt. Székelyföld megjelenése elválaszthatatlan ezektől a folyamatoktól, amelyek a Magyar Királyság nagyhatalommá válásával jártak. Az Adria felé terjeszkedő nagyhatalom, az érintett régiók vizsgálata és régiókkal való összehasonlítása a jövőben fontos kutatási téma lehet.

Visszatérve a keleti irányú székely migráció régészeti problematikájára, eléggé egyértelműnek tűnik, hogy Kelet-Erdély temetőit a 12. század előtt nem lehet keltezni, amit hangsúlyoz Benkő is (148–149). A nagy problémát az okozza, hogy leszámítva Székelypetőfalva és Zabola temetőit, mindeddig csak a Segesvár-Szöllős temető rész esetében tudjuk a temetők használati idejét körülbelül meghatározni: a 12. század első negyedétől a 13. század elejéig (Harhoiu–Gáll 2014: 221–224). Az általunk felgyűjtött kelet-erdélyi temetők adataiból csak azt tudjuk leszűrni, hogy azokat 12. századi érmék kelteznek, és még véletlenül sem 11. századiak (2. kép).

Hogy ezek közül kik székelyek, és melyek azok a temetők, amelyek népessége más lehetséges csoportidentitással rendelkezett, arra érdemben régészeti eszközökkel nem tudunk válaszolni. Ahogyan jelezte Benkő is (149–150), a múmia/fejfülkés/antropomorf formájú sírok „szász” értelmezése kérdéses. Ezzel nem azt szeretnénk mondani, hogy az antropomorf sírgödrök nem köthetők a beköltöző *hospesek*hez is, hanem azt, hogy a nyugati, nagyon vegyes kulturális eredetű *hospesek* régészeti igazolására – mint egyetlen régészeti definíciós elem – módszertanilag nem alkalmas. Ha csak a régészeti anyag egyetlen eleme alapján akarjuk azonosítani a *nyugati hospes* migrációt, akkor alighanem ragaszkodnunk kell a kulturális homogenitás előfeltevéséhez. Mivel arra semmilyen jel nem utal, hogy a 12. századi közösségek elszigetelten éltek volna egymástól, ezért 21. századi perspektívából az erdélyi-medencei kulturális, politikai, gazdasági hálózatoknak eléggé veszélyes etnikai, vagyis „horizontális” típusú közösségek színezetét kölcsönözni.

Valójában az antropomorf jellegű sírok az Erdélyi-medencében végbemenő „nyugatosodás” folyamatának kiváló régészeti jelei, amelyek egyik első darabját a 12. század első felére keltezve az Erdélyi-medencében, a kolozsmonostori temető 92. sírjában regisztrálták (Gáll–Gergely–Gál 2010: 46, Fig. 14; 155). A szokás egy antik, egyiptomi és pun kori mediterrán szokás<sup>13</sup> későbbi keresztény integrációjaként

<sup>13</sup> Ebből a szempontból Jijel (Algéria), vagyis az antik Djidjeli, pun kori temető antropomorf sírjai több mint evidensen bizonyítják e szokás antik eredetét: „En Jijel, antigua Djidjeli, podemos encontrar sepulturas antropomorfas excavadas en roca en varias necrópolis de época púnica” (Violat 2013: 10, 12. ábra).



értékelhető. Az elterjedt temetkezési „divatot”<sup>14</sup> eddig még senkinek nem jutott eszébe migrációként magyarázni, tehát ez is mutatja, hogy az antropomorf temetkezések erdélyi elterjedésének megítélését mennyire meghatározta az írott források által befolyásolt 19–20. századi régészet. Viszont ebben a pillanatban (még) nem kérdőjelezhető meg, hogy e temetkezési divat nyugati közvetítéssel került Erdélybe.

Egy másik kulturális elem is utal e „nyugatosodási” folyamatra: egy női ékszer, a hajtú, mint a női hajviselet egyik lenyomata, hasonlóképpen nyugati kulturális elem. A nyugat- és délnyugat-európai női viseletet a középkor hajnalán jelentős mértékben meghatározta a román kor szelleme, amelyen érződnek még az antik világ nyomai, de nagyrészt a transzcendenciát hangsúlyozó egyházi világnézetnek volt alárendelve. Mindez a Német-római Birodalom közvetítésével eljutott a Magyar Királyságba, ugyanis a 12. században már itt is virágkorát élte ez a viseleti forma (Weinhold 1897: 295–300). Egy 1152-ben kibocsátott hazai oklevélben, egy Margit nevezetű nő végrendeletében fejkötőről emlékezett meg (Árpád-kori új okmánytár 1860: 62–63). 1231-ben Bors ispán felesége már két díszes főkötőről is végrendelezett (Kormos 2010: 19). Bezter fia, Demeter (1236–1269) feleségének végrendelete pedig az aranyozott gyöngyös főkötő mellett aranyozott gyöngyös pártáról is beszámolt (Nemes–Nagy 1900: 219).

A hajtúviselet mellett elterjedt a *cotte*, egy ingszerű, hosszú, egyenes szabású ruha is, amelynek a nyakkivágásához kapcsolódó függőleges hasítékát egy fémcsat fogta össze (Zabola 130. sír, Homoróddaróc; W1; Benkő 2012: 121–122, 28. kép). A „nyugatosodás” követhető a lakáskultúrában is: Székelykeresztúron Benkő Elek olyan földbe ástott, *Fachwerk*-szerű gerendaházas lakóház maradványait tárta fel, amelynek mellékletei között egy nyugati import bronzedény is előkerült (Benkő 2012: 93).

Mindezen régészeti adatok tehát egy olyan kulturális integrációról tanúskodnak, amelyet Fügedi Erik szavai kitűnően szemléltetnek: „e folyamatban két partner vett részt: Magyarország és Nyugat-Európa. Európa kitágult, magához vonzotta a

<sup>14</sup> Elterjedt Nagy-Britanniában (Roffey–Tucker 2012: 170–180) és Skandináviában (Dániában, Svédországban; Kieffer-Olsen 1997: 185–189; Cinthio 2002), de időrendben elsősorban Algériában (San Alexandre, Santa Salsa Székesegeház; Violat 2013: 9), illetve a Mediterráneumban, sokkal korábban keltezve, de általában mészkőbe vájva (Olaszország [a 6–7. századtól, pl. Santa Cecilia y Corviano, Vasanelo-Morticeli]; Raspi 1974: 70–88; Pastura 2009: 23–26), Spanyolország [pl. San Andrés, Canapost, Geria-Mosquilla, Olèrdola, San Pelayo, *Tózar*], hasonlóképpen a 6–7. századtól; Marcos Millán – Palomino Lázaro 1989–1990: 219–228; Grützner–Reicherter–Fernández-Steege–Verhoeven–Barroso 2013: 199–212; Violat 2013: 5–7; Martín Viso 2014: 29–65; Mattei – García García – Martínez Álvarez – Jesús Linares Losa 2014: 3–32), Portugália [a 6–7. századtól, pl. Alto Paiva, Midões, Monsanto, Riba Cõa, S. Miguel, Santa Maria do Castelo, Tomar stb.; Tente–Lourenço 1998: 191–218; Alfonso Vieira 2004; Martín Viso 2005–2006: 83–102; Barroca 2010–2011, 115–182), Korfu szigete [Angelokastro]).



Kárpát-medencét” (Fügedi 1981: 401). Mindennek része volt az Erdélyi-medence keleti része is.

Benkő a megtelepedés időpontját egységesen 12. századi második felében helyezi el, amit elvileg el lehet fogadni, de mindezt régészeti szempontból nem lehet – egyelőre – bizonyítani.

Továbbá, a Magyar Királyság mint a nyugati keresztény kultúrkörbe tartozó hatalmi struktúra adminisztrációjának egyértelmű jelenlétére a templomok és az ezek körüli temetők alapján következtethetünk. Kérdéses marad, hogy a középkori Székelyföld területének intézményi megszervezése közvetlenül a székely migrációhoz kapcsolódik, vagy ez már létezett az egész Székelyföldön. A kutatás jelen állapotában az mondható el, hogy a székelyföldi adminisztráció kiépítése szakaszosított, nyugat-kelet irányú folyamatra utal, a rendelkezésünkre álló templom körüli temetőhorizont, amely kapcsolatba hozható ezzel a folyamattal, nem keltezhető egységesen. Ugyanakkor azt a következtetést tudjuk levonni, hogy a nemzetközi és makroregionális anyagi kultúra alapján semmilyen konkrét régészeti adatot nem tudunk összekapcsolni székely csoportentitással.

Elekes Tibor földrajzi elemzése is e szakaszosított jelenséget húzza alá: a Görényi-havasok és a Hargitai-hegységtől nyugatra található Sóvidéki-, Udvarhelyi- és Homoródi-dombság (55–59), Nyárad mente, illetve Székely-Mezőség és a Mezőségi Maros-völgyben hamarabb épül ki a királyság adminisztrációja, mint a hegyközi medencékben, gyaníthatóan az előbbi területeken a 11. század végétől, a 12. század első felében, míg a Csiki-, Háromszéki-, Gyergyói-medencékben a század vége képzelhető el. Erre utalt Benkő Elek is néhány évvel ezelőtt (Benkő 2012: 125–131).<sup>15</sup>

Tovább elemezve a problémát (*Településhálózat*, 154–168), szükséges feltennünk azt a kérdést is, hogy a településhálózat feltétlenül csak a királyi adminisztrációval jelent-e meg a Székelyföldön. E bonyolult probléma kapcsán számunkra ebben a pillanatban úgy tűnik, hogy az egyelőre kérdéses keltezésű várak, templomok és az ezek köré szerveződött temetők a királyi állami adminisztráció félreérthetetlen jelei korábbiak a Székelyföld nyugati részéhez tartozó dombvidékeken, mint a hegyközi medencékben. Ugyanakkor időben párhuzamos, 12. századi települések kimutathatóak a Csiki- vagy a Háromszéki-medencében,<sup>16</sup> azonban a többnyire terepbejárások eredményeképpen azonosított településekre utaló nyomok alapján – ezek anyagi kultúrájának majdhogynem univerzális volta miatt<sup>17</sup> – véleményünk

<sup>15</sup> Ugyanakkor a „13–14. századot” használta az alfejezet címeként.

<sup>16</sup> E kérdéskörhöz kapcsolódó vita kapcsán lásd: Gáll 2016a: 126–134; Botár 2016: 102–112; Gáll 2016b: 73–94.

<sup>17</sup> A Kelet-Erdély területéről ismert kerámiaanyag a Kárpát-medencétől keletre és északra is nagy mennyiségben ismert. Az a kerámiaművesség, amely a kora középkor Kelet-Közép-Európáját jellemezte, dokumentált a jelenlegi Moldva, Besszarábia, Lengyelország, Ukrajna, Oroszország (Alce-



szerint nem lehet következtetni a királyi intézményrendszer jelenlétére az adott régióban.

Mindemellett úgy a Csíki-, mint a Háromszéki-medencében, nem lehetne elhanyagolni a szláv ajkú népesség számarányát, erre a toponimák és víznevek jelentős mennyisége utal (Kniezsa 1943: 116–122, 173–295; Kniezsa 1948: 1–11; Csanády 2016: 151–153), következtetésképpen a 11–12. századi települések népességét részben ezekhez szükséges kötni. Természetesen itt sem árt a fokozott óvatosság. A földrajzi nevek kapcsán Hoffmann István mutatott rá arra, hogy egy földrajzi név etimológiájából nem következik használói nyelvi/etnikai hovartartozása (Hoffmann 2010: 14–19).<sup>18</sup> Ehhez annyi tehető hozzá, hogy a különböző nevű települések még lakosaik lélekszámát, egymáshoz viszonyított létszámárányát sem tükrözik, nem-hogy identitását! Mindezt tetézi, hogy a földrajzi nevek keletkezése és legkorábról fennmaradt lejegyzése között ismeretlen nagyságú időárok húzódik (Szabados 2016a: 630). Csanády András megfigyelte a szláv helynevek koncentrációját (pl. Feketeügy-medence, Udvarhelyszék egyes mikrorégiói), ez azonban azt a kérdést veti fel: a királyi adminisztráció kiterjesztése nem volt-e kapcsolatban e népességek hatalmi integrációjával és műveltségbeli akkulturációjával.<sup>19</sup> Hogyan és milyen méretekben történt ez, azonban kérdéses marad, talán a jövőbeli kutatások új szemlélettel új eredményeket hoznak.

Benkő megállapításai a Keresztúrszék esetében érzékelt, 8–12. századi régészeti jelenségeivel kapcsolatban (154) bizonyítást nyerne Segesvár-Szóllós lelőhelyen folytatott régészeti ásatások során, ugyanis a késő avar kor és a 12. századi telepjelenségei között időbeli hiátus volt. Hogy a jövőben a Benkő-, illetve később a segesvári Harhoiu–Gáll-megfigyelés hogyan értékelhető, egyelőre kérdéses, ugyanis nagyon sokféle interpretáció elképzelhető, az életmóddal kapcsolatban levő mikroregionális migrációtól egészen a klimatikus viszonyok miatt történt

---

dar, Dąbrowy Góniczey, Djurgulești, Hansca, Jászvásár/Iași-Nicolina, Kijev, Kruszwica, Orlovca, Răducăneni stb.) területeiről is. Például a krasznodari (Oroszország) múzeumban folyó kutatásaink során a Kárpát-medenceiekkel identikus körömbenyomásos edényt dokumentáltunk, hasonlóképpen a 12. századra keltezte (Kaukázusi régészeti expedíció 2016, tagok: Lezsák Gabriella, Avar Ákos, Somfai Kara Dávid, Gáll Erwin). Lásd még: Dzieduszycki 1982: Tabl. XXXVI/4; Spinei 2009: 13. és 17. ábra; Bodnar–Kudysz–Rozmus–Szmonievski 2006: 2–28. ábra.

<sup>18</sup> Tihany és Balaton nevének példáján: Hoffmann 2010: 43–50.

<sup>19</sup> Az *akkulturáció* kultúraváltozás, kultúraváltás (amelynek alapszintje az *adaptáció*), olyan kulturális kölcsönhatások együttese, amely két vagy több hagyomány találkozásakor, hasonulásakor vagy keveredésekor lép érvénybe. Az akkulturáció az asszimiláció első lépcsőfoka lehet, tehát az asszimiláció szakaszosított, integratív jelenségek részegysége. A másik fogalom, az *integráció* célja az egymáshoz illeszkedés értelmében, a közösség(ek) (politikai, strukturális) kölcsönkapcsolatainak megszervezése. Meglátásunk szerint azonban az integrációhoz egy adaptációs kényszer, illetve kapacitás is szükséges, amely az illető entitás kulturális jellegét is módosítja, illetve mindez szorosan kapcsolatban van az akkulturációval (Gáll 2014: 297–298; Szabados 2016b: 671–686).

elvándorlásig. Izgalmas eredményeket hozhatnak jövőben a mikrorégiókban történő kutatások.

A kötet következő részével, a Kordé Zoltán által jegyzett *Közigazgatás* egységeivel (vármegye, szék, székely ispán), nem régészeti jellege miatt érdemben nem foglalkozunk (168–180), illetve a Hegyi Géza által jegyzett résszel is csak érintőlegesen (181–191), ez részben eltér Benkő Elek véleményétől, ami a településhálózat diszkontinuitását illeti (181). Az alfejezet címe ugyanakkor félrevezető, mivel az írás egyáltalán nem a különféle népeségek viszonyrendszerét elemzi, hanem egy deskriptív bemutatást találunk az általa *etnikumok*ként<sup>20</sup> definiált népeségekről. A vizsgált népnevek azonban részben modern fogalmak (szláv,<sup>21</sup> román) (Boia 1997: 142–151; van Antwerp Fine 1990: 11–13), részben többszörös definíciós problémák adódnak (magyar, besenyő). Hegyi bevezető mondatát a „magyarság” erdélyi expanziójáról (183) annyiban tartjuk szükségesnek módosítani, hogy nem a „magyarságról”, hanem a magyar államról beszélhetünk, és ami miatt „megtorpant” az expanzió, az a tény, hogy hiányzott egyrészt a királyság intézményes kapacitása, másrészt pedig demográfiai szempontból az az embertömeg, amely révén a királyság e területeket be tudta volna olvasztani a politikai, katonai és gazdasági mechanizmusába. Azonban az egyértelműnek tekinthető, hogy a királyság katonai-politikai dominanciája érvényesült e keleti régiókban is már a 11. századtól vagy akár korábban. A Hegyi által említett expanzió időszakára, ahogyan írja, a magyar toponímiából nem tudunk következtetni, mert ezeket tág időhatáron belül a 11–13. századra lehet keltezni, tehát véleménye szerint konkrét „magyar” jelenlétre csak a nyelvjáráások alapján lehet következtetni (185), ami megfelel az Elekes Tibor Székelyföld nyugati részeként bemutatott dombvidéki területeknek. A hegyközi medencék mindebből hiányoznak, utalva arra, hogy a Székelyföld adminisztratív megszervezését szakaszosított folyamatként értelmezhetjük. A Hegyi-féle konklúzió részben ellentmond Benkő véleményének.

A kötet következő részében Péterfi Bence a székely társadalmat elemzi (*Főemberek, a lófők és a község*; 192–199), majd Benkő Elek a székelyföldi középkori és kora újkori nemességről és a nemesi reprezentációról értekezik (*Nemesség és nemesi reprezentáció; A várak és a székelyföldi nemesség; Udvarházak és hatalmi központok a késő középkorban és kora újkorban; A nemesi reprezentáció emlékei*; 199–233), később pedig külön fejezetben a településekről és a gazdaságról ír, ugyancsak e történeti korszakokat vizsgálva (*Település és gazdaság a késő középkorban és a kora újkorban*; 234–305). A fejezet utolsó része (*Nyersanyagok, bányászat, kereskedelem*; 292–305) Sófalvi András munkája, amelynek egyik fontos része a „só-kérdést”

<sup>20</sup> Hegyi sem fejt ki, hogy maga részéről mit ért az „etnikum” fogalmán.

<sup>21</sup> E terminológia helyett talán a „szláv ajkú népesség/szlavofon népesség” terminológiát használtuk volna.





elemzi. Meglátásunk szerint a székelyföldi sóforrások lelőhelyeit szükséges lett volna térképen illusztrálni. Benkőnek *A középkori és a kora újkori úthálózatról* (302–305) alkotott véleménye egybecseng e sorok szerzőjének véleményével (Gáll 2016a: 83).

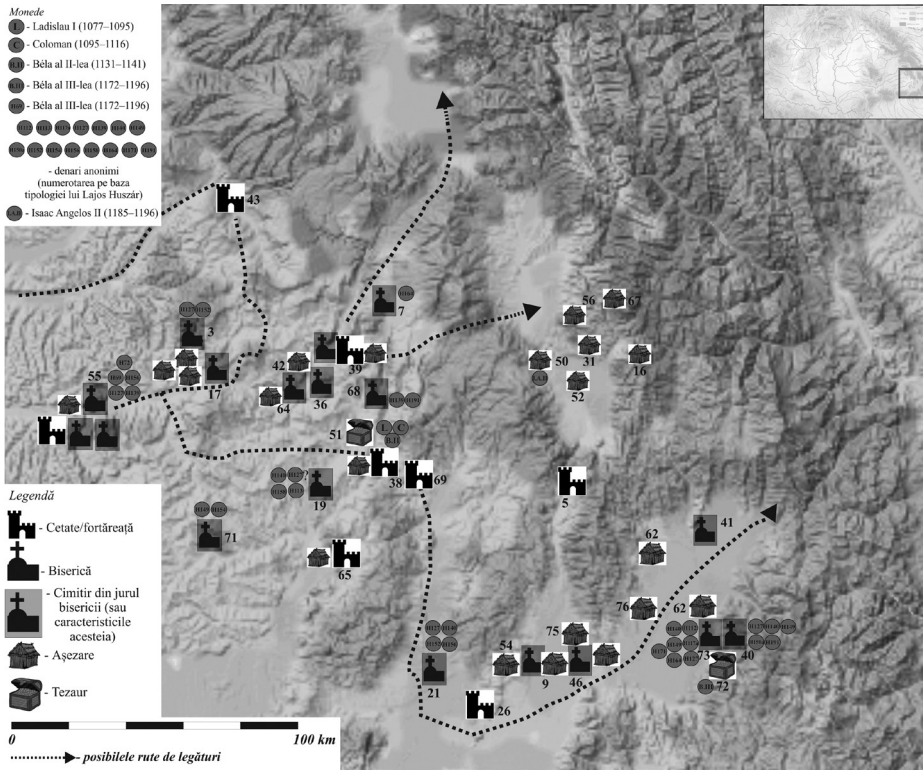
A következő alfejezet, *Hadviselés és hadszervezet* (305–348) Kordé Zoltán és Sófalvi András munkája, amelyben elemzésre került a már többször idézett írott forrásanyag, a hadviselés, a határvédelem és a székely fegyverzet. A szerkesztők külön alfejezetet szenteltek a székely jog sajátosságainak, ennek szerzője Egyed Ákos (348–369; kritikája: Fehér 2016).

A fejezet utolsó előtti, markáns fejezete az *Egyházi szervezet és egyházi élet*, amelynek szerzői, Hegyi Géza, Benkő Elek és Sófalvi András széles körűen elemzik az egyházszervezet kialakulását, működését, ennek régészeti jeleit, kezdődően a középkori templomoktól a templomvárakig, egészen a középkori és kora újkori kolostorokig. Az egyházszervezet kialakulását tárgyaló történész Hegyi Géza elemzésében kénytelen volt elsősorban régészeti adatokat felhasználni, ami ismételten aláhúzza régióink periférikus voltát. Ugyanakkor kénytelenek vagyunk pontosítani a kolozsvári történetet, ugyanis e sorok szerzője nem székelyként értelmezte az általa közölt segesvári temetőbeli leleteket (Hegyinél „telep”, 372), hanem éppen ellenkezőképpen érveltünk.<sup>22</sup> Ugyanakkor a Hegyi által idézett korai, 12. századra keltezhető templomok jelenléte a Csíki-medencében kérdéses (Gáll 2016b: 85–90). E sorok szerzője nagymértékben egyetért úgy a kézdi főesperesség 1199-es kialakulásának keltezésében, mint a telegdi főesperességet említő 1235-ös oklevél kapcsán az intézmény 12. századi létrejöttének keltezésében, azonban arra semmilyen adat nincsen, hogy e főesperességek területe a 12. században olyan méretű volt, mint a 371. oldalon ábrázolt, 1540. évre keltezett főesperességi kerületek.

A középkor régészeti jellegű elemzése Benkő Elek nevéhez fűződik, akinek véleménye szerint egyre több, az utóbbi időben feltárt templomban a beköltöző székelyek első egyházait kell látnunk (404), továbbá az egyház kialakulását Udvarhelyszéken korábbra, a 12. századra teszi, míg a hegyközi medencékben későbbre, vagyis szakaszos jelenséget vázol a budapesti régész is. A templomlistáját egy újabb fontos templommal és ennek temetőjével egészíthetjük ki: Patakfalva (Nyárádi-Gáll 2015: 100, 106, 3. ábra). Mindez aláhúzza azt a megfigyelésünket, amelyet a 2. képen ábrázolunk.

<sup>22</sup> „Pe de altă parte, o simplă despărțire duală sași–secui a unui materialul arheologic destul de opac pentru interpretări etnice (în general de grupă secundară), așa cum se obișnuia în literatura arheologică tradițională, reprezintă de fapt: 1. Abuzarea datelor oferite de arheologie; 2. necunoașterea realităților medievale în cadrul Regatului Maghiar; 3. transpunerea realităților din secolele XV – XVI, ale stărilor secuiești și săsești deja formate într-o altă perioadă, și anume în secolele XII – XIII” (Harhoiu-Gáll 2014: 229).





2. kép. Kelet-délkelet-Erdély régészeti lelőhelyei a 12. században (körökkel jelöltük a 12. századi anonim denárokat, illetve a számuk a Huszár-féle [1979] tipológiai sorrendet jelöli; forrás: Gáll 2014–2015: 12. ábra)

Szoros kapcsolatban van az egyházi hálózat kialakulásának tematikájával, az úgynevezett köznepi és a templom körüli temetők kapcsolatával a 408–415. oldalon elemzett petőfalvi és zabolai temető. A két temető vonatkozásában viszont szükséges lenne horizontál-stratigráfiai elemzés,<sup>23</sup> ugyanis a leletanyaguk egy része könnyedén keltezhető a tatárjárás korára, de még az utána következő időszakra is (Vargha 2015: 24. ábra). Horizontál-stratigráfiai elemzés hiányában, nagyon felületes benyomás alapján, e két temetőt a 12. század második felétől, III. Béla korától kelteznénk a 13. század közepe felé. Az biztos, hogy ebből a szempontból mindkét temető eltér a hasonlóképpen nagyobb méretekben kutatott Segesvár-Szóllós temetőjétől, amelynek többszörös sírrétegződése egyértelműsíti, hogy esetében templom körüli temető részeiről beszélünk (Harhoiu–Gáll 2014: 222, 16. ábra).

<sup>23</sup> Kovács László elemzése mindkét temető esetében csak az érmeanyagot érintette (Kovács 1997: 5. és 7. ábra).



A másik érdekesség e két temető kapcsán az, hogy a gazdag leletanyag ellenére nem jelenik meg a Kelet-Erdély területén nagymértékben elterjedt *hajtú* (Nyárádi-Gáll 2015: 85–120), és ez arra utal, hogy e két közösség esetében nem terjedt el a kelet-erdélyi közép-Árpád-kori (12. századi) asszonyokra jellemző viselet, ugyanakkor a Zabola 130. sírjában feltűnik a nyugati viselet egy másik eleme, a *cotte*.

A két temető nagy sírszáma alapján feltehető a kérdés: a több évtizeden át használt temetők esetében e nagy számú közösség csak kijelölte volna a templom helyét, anélkül, hogy felépítette volna azt (412)? Ugyanakkor nagyon karakterisztikussá teszi a két temetőt Kelet-Erdélyben a mellékletek nagy mennyisége, a pogány módon való temetkezési hagyomány folytatása e két temetőn belül (elsősorban Zabola: 192 csontváz közül 74 csontváz mellett volt valamilyen melléklet, ez 38,54%-os, illetve – ha nem számoljuk az *obulus*ként sírokba helyezett érméket – 32,29%-os arányt jelent; Székelypetőfalva: 283 csontváz közül 42 esetében regisztráltak mellékletet, obulusok nélkül 35 csontváz, vagyis 14,84% – 12,36%-os arány). Ha összehasonlítjuk Kelet-Erdély jobban kutatott 12. századi temetőivel (Földvár, Segesvár), akkor az mondható el, hogy az e két temetőben regisztrált obulus mennyisége (Székelypetőfalva: 7 obulusos sír, vagyis 2,47%; Zabola: 20 obulusos sír, vagyis 10,41%) hasonló a két székelyföldi temetőhöz (Segesvár – 94 sír, 106 csontváz: 5 sírban obulus, ami 4,71%-ot jelent; Földvár: 109 sírban 119 csontváz mellett 18-ban, a sírok 15,12%-ában volt obulus), azonban ezekkel ellentétben alig ismert más melléklet: a segesvári temetőből mindössze 5 sírből került elő obulustól<sup>24</sup> eltérő melléklet (4,71%), a földvári temetőből pedig mindössze egy gyermeksírből ismert egy hajkarika (mindössze 0,84%). A zabolai temetőből előkerült mellékletmennyiség sírokra lebontva százalékarányosan sok honfoglalás korabeli temetőt is megelőz (Gáll 2013a: 37–555).

Ugyanakkor úgy a segesvári, mint a székelypetőfalvi és zabolai temetőben (nyílcsúcs, vaskés) ismerünk a pogány temetkezésekkel kapcsolatba hozható szokásokat is (Harhoiu-Gáll 2014: 225, 20. ábra), ami a hagyományok, temetkezési szokások szinkretizmusára enged következtetni a 12. századi Kelet-Erdélyben.<sup>25</sup> Ennélfogva e két temető népességének szokásai alapján inkább egy átmeneti (?) pogány-keresztény szinkretizmus tűnik élénk, olyan templom körüli temetőkben is, mint amilyen a 12. századi Doboka-IV. vártérség temetője (Gáll 2011: 27–29).

<sup>24</sup> Ugyanakkor a mellékletek és nem az obulusok kategóriába számítottuk a 37 darab érmét.

<sup>25</sup> Kelet-Erdély 12. századra keltezhető templom körüli temetőrészeit: 1. Bögöz; 2. Fenyéd, 3. Földvár; 4. Homoróddaróc; 5. Kányád; 6. Kézdikóvár (kérdéses); 7. Kilyén (kérdéses); 8. Patakfalva, 9. Réty (kérdéses); 10. Szászfehérégyháza; 11. Székelyudvarhely-Szentimre; 12. Szentábrahám.

## Néhány észrevétel és következtetés

1. A kötet egyik célját, a székely „eredet” problematikájának – ha nem is tisztázását, de minél jobb – bemutatását, mindenképpen sikerült megvalósítani. A szerzők részletesen ismertetik a két fő elméletet, amelyek gyökerei a 18-19. századi történelem mint önálló szakterület megszületésének időszakáig nyúlnak vissza.

2. A székelység „eredete” kapcsán megfogalmaztuk a véleményünket, miszerint a kérdés jellegzetessége más terminológia használatát kívánja/kívánná meg, a javaslatunk az „alapítás”, „létrehozás” vagy „intézményes kreáció”. Mivel sem a 9-10. századi külföldi, sem a 11. századi hazai forrásokban nem jelenik meg a „székely” mint szekundáris nagycsoport, felvetődik a kérdés, hogy a – történelmi formájában általunk megismerhető – székelység megjelenése, akárcsak a nemesség is, nem a 11. század egyik politikai kreációjának eredménye-e. Ennek lehetőségét alátámasztják Kolumbán Antal-József megfigyelései (Kolumbán 2016: 45-58), éspedig: a) a székely társadalom a eredetileg kétféle volt: lófők és közszekelyek, a „Trium Generum Sicularum” a 14. században jelent meg, jogi formulaként; b) a nemzeti rendszer csak a lófőkre terjedt ki; c) a székelyföldi székelyek jogi státusa eltért más területek székelyeitől.<sup>26</sup> Természetesen mindebből nem következik, hogy el kellene vetnünk azokat a vélekedéseket, amelyek a székelységnek 11. század, sőt magyar honfoglalás előtti Kárpát-medencei jelenlétével számolnak.<sup>27</sup> A kérdés tehát e tekintetben is nyitva marad.

Ez a kettősség azt jelentheti, hogy a székelység „létrehozása”, „létrejövételének” történeti folyamata többágú. Természetesen e logikai fejtegetés kapcsán szükséges feltennünk a kérdést: vajon hol jön létre ez az intézményes kettősség? Székelyföldön vagy előbbi területeken? Ebben a pillanatban annyit megkockáztathatunk, hogy ha a nemzeti rendszer csak a lófőkre terjedt ki, akkor ezek esetében beszélhetünk „sztyeppei” kapcsolatokról, lehet, hogy a közszekelyek csoportjainak kulturális „eredete” azonban sokkal színesebb volt.

3. Megítélésünk szerint a székelyföldi való letelepedés szakaszos volt. Feltehető az a kérdés is, hogy e migráció kapcsán „hódításról”, „honfoglalásról” is beszélhetünk-e. Ugyanakkor a székely „hódítás”, „migráció” szoros viszonyban a többirányú expanzióban levő királyság elitjének hatalmi ambícióival, nem lehetett-e kapcsolatban a Székelyföld nyugati részén fekvő sóelő helyekkel?

4. Arról a területről, amelyet később Székelyföldnek neveznek el, egyetlen 10-11. századi temetőt sem ismerünk, ami elgondolkodtató abból a perspektívából, hogy

<sup>26</sup> Az már más kérdés, hogy a következtetéseivel nem tudunk egyetérteni: Kolumbán 2016: 57-58.

<sup>27</sup> Különböző hangsúlyokkal: Hóman 1921: 90-107; Benkó 2012: 70-71; Révész 2013: 624. Nem célunk itt kitérni a nagy szakirodalmat felvonultató székelykérdésre. Annak historiográfiájára lásd: Kordé 1991; Benkó 2012: 12-32.



melyek voltak a régió kulturális jellegzetességei a 12. század előtt (1.B kép). Úgy érezzük, hogy ezt a kérdést a kötet szerzői elég keveset próbálták boncolgatni.

5. A régészeti adatok alapján egyre szilárdabb véleményünk, hogy a székely migráció eredményeként jelent meg a királyi adminisztráció Székelyföldön. Erre utalnak, ahogyan már érintettük, a templomok (a 12. századi templomok és templom körüli temetők Székelyföld nyugati területeiről, illetve a későbbi, 13. századiak már egységesen az egész Székelyföld területéről). Erre kellene utalniuk a váraknak is, amelyekről azonban egyelőre nem tudunk pontos adatokat felmutatni.

Összegzésképpen azt tudjuk elmondani, hogy a *Székelyföld története* I. kötetének azon részei, amelyhez a szakosodásunkból fakadóan többé-kevésbé hozzászólhattunk, egyértelműen elérték a céljukat. Azon részeit, amelyeket másképpen látunk, vagy pedig hiányolunk – az előbbi oldalakon bemutatottuk és megindokoltuk.

Végezetül elgondolkodtató és a székely tudós társadalom mély krízisére utal(hat), hogy a *Székelyföld története* I. szerzői közül Sófalvi Andrást kivételével alig kerülnek ki Székelyföldön tevékenykedő tudósok, szakemberek.<sup>28</sup>A végén csak remélni tudjuk, hogy a székely tudós társadalom nem jut Attila hunjai sorsára...

## Irodalom

- Árpád-kori új okmánytár – Codex Diplomaticus Arpadianus Continuatus. 1001–1235* 1860: Közzéteszi Wenzel Gusztáv. Pest: A Magyar Tudományos Akadémia Történelmi Bizottmánya.
- Alfonso Vieira, Marina 2004: *Alto Paiva. Povoamento nas épocas romana e alto-medieval*. Trabalhos de Arqueologia 36. Lisboa.
- Barroca, Mário Jorge 2010–2011: Sepulturas escavadas na rocha de entre douro e minho. *Portugalia Nova Série* 31–32/2010–2011: 115–182.
- Benkó Elek 2012: *A középkori Székelyföld* I–II. kötet. Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Régészeti Intézet.
- Bíró Annamária 2011: *Nemzetek Erdélyben. August Ludwig Schlözer és Aranka György vitája*. Erdélyi Tudományos Füzetek 272. Kolozsvár: Erdélyi Múzeum Egyesület.
- Bodnar, Robert – Kudysz, Leszek – Rozmus, Dariusz – Szmoniewszki, Bartłomiej Sz. 2006: *Wczesnośredniowieczna ceramika szkliwiona z Dąbrowy Góniczej-Łośnia. „Skar Hutnika”*. Kraków–Dąbrowa Górnicza: Księgarnia Akademicka.
- Boia, Lucian 1997: *Mit și istorie în conștiința românească*. București: Editura Humanitas.
- Botár István 2016: Fejetlen lovas a limes fenyédiensis mentén. Gondolatok Csík Árpád-korának néhány kérdéséről Gáll Erwin régészeti (?) észrevételei kapcsán. *Székelyföld kulturális folyóirat* 20/2016/7: 102–112.

<sup>28</sup> A nyolc szakemberből hárman tevékenykednek Erdélyben (Hegyi Géza, Egyed Ákos és Sófalvi András).



- Bóna István 1988: Az avar uralom századai. In Köpeczi Béla (főszerk.): *Erdély története I.* Budapest: Akadémiai Kiadó. 159-177.
- Cinthio, Maria 2002: *De första stadsborna. Medeltida gravar och människor i Lund.* Stockholm-Ste-hag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Csanády András 2016: A székelyek betelepülése a mai lakóterületükre. Észrevételek a Tanulmányok a székelység középkori és fejedelemségkori történelméből illetően. *Székelyföld kulturális folyóirat* 20/11: 151-153.
- Dzieduszycki, Wojciech 1982: *Wczesnomiejska ceramika kruszwicka w okresie od połowy X w. do połowy XIV w.* Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolinskich.
- Fehér János 2016: *Kritikai észrevételek a Székelyföld története című háromkötetes monográfia (Székelyudvarhely, 2016) 1. és 2. kötetének egyes fejezeteihez.* [http://fontesrerum.blogspot.ro/2016/08/kritikai-eszrevetelek-szekelyfold\\_14.html#\\_ednref4](http://fontesrerum.blogspot.ro/2016/08/kritikai-eszrevetelek-szekelyfold_14.html#_ednref4) [2016. 11. 29.]
- Fine, Jr. John V. A. 1990: *The Late Medieval Balkans. A Critical Survey from the Late Twelfth Century to the Ottoman Conquest.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Fügedi Erik 1981: *Kolduló barátok, polgárok, nemesek.* Budapest: Magvető Könyvkiadó.
- Gál Judit 2015: A magyar uralkodók ünnepélyes bevonulásai a dalmáciai városokban az Árpád-korban. In Gál Judit - Kádas István - Rózsa Márton - Tarján Eszter (szerk.): *Micae mediaevales IV.* Budapest: ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola. 59-77.
- Gál Judit 2016: A világi hatalomgyakorlás és az egyház az Adriai-tenger keleti partvidékén a 12-13. században: a magyar, a velencei és a szerb egyházpolitika összehasonlítása. In Fábíán Laura - Gál Judit - Haraszi Szabó Péter - Uhrin Dorottya (szerk.): *Micae Mediaevales V.* Budapest: ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola. 47-67.
- Gáll Erwin 2011: *Doboka-IV. vártérség templom körüli temetője. Régészeti adatok egy észak-erdélyi ispáni központ 11-13. századi fejlődéséhez.* Kolozsvár: Erdélyi Múzeum Egyesület.
- Gáll Erwin 2013a: *Az Erdélyi-medence, a Partium és a Bánság 10-11. századi temetői.* Magyarország honfoglalás és kora Árpád-kori sírleletei 6. Kovács László - Révész László (sorozatszerk.). Budapest-Szeged: Szegedi Tudományegyetem Régészeti Tanszéke - Magyar Nemzeti Múzeum - MTA BTK Régészeti Intézet.
- Gáll, Erwin 2013b: *The Analysis of Churchyard Cemeteries in the Transylvanian Basin from the 11th to the first half of the 13th centuries. On the beginning of institutionalised Christianity. Marisia. Studii și Materiale. Arheologie* 33: 135-250
- Gáll, Erwin 2014a: *The Avar conquest and what followed. Some ideas on the process of 'avarisation' of Transylvanian Basin (6<sup>th</sup>-7<sup>th</sup> centuries).* In Cociș, Sorin - Ursuțiu, Adrian (szerk.): *Archäologische Beiträge. Gedenkschrift zum hundertsten Geburtstag von Kurt Horedt.* Patrimonium Archaeologicum Transylvanicum 7. Cluj-Napoca: Mega Publishing House. 295-323.
- Gáll Erwin 2014b: *A periférikus 10. századi Erdély-medence. Néhány gondolat a 10. századi „magyar hatalmi hálózat” erdélyi hódításáról.* *Korunk* XXV/8: 82-95, 126-127.
- Gáll, Erwin 2014-2015: *Habitatul est-transilvănean în secolele XII-XIII. Evoluțiile microzonei Sighișoara și a sitului Dealul Viilor într-un peisaj de graniță.* *Marisia. Studii și Materiale. Arheologie* 34-35: 73-105.
- Gáll Erwin 2016a: *A 12. századi Magyar Királyság és a Csíki-medence - Baráti észrevételek Botár István kolozsvári előadása kapcsán - egy régész szemszögéből.* *Székelyföld kulturális folyóirat* 20/4: 126-134.
- Gáll Erwin 2016b: *A 12. századi Magyar Királyság és a Csíki-medence (II. rész). Válaszfele Botár István barátomnak.* *Székelyföld kulturális folyóirat* 20/11: 73-94.



- Gáll, Erwin – Gergely, Balázs – Gál, Szilárd 2010: *La răscruce de drumuri. Date arheologice privind teritoriul oraşului Cluj-Napoca în secolele X-XIII*. Cluj-Napoca: Editura Kriterion.
- Grützner, Christoph – Reicherter, Klaus – Fernández-Steeger, Tomás M. – Müller, Daniel – Verhoeven, Stephan – Silva Barroso, Pablo G. 2013: Orientation of Visigothic tombs as indicators of recent soil movements and slides: a case study from southern Spain (Betis and Baelo Claudia). In Pastoors, Andreas – Auffermann, Bärbel (szerk.): *Pleistocene foragers: Their culture and environment. Festschrift in honour of Gerd-Christian Weniger for his sixtieth birthday*. Wissenschaftliche Schriften des Neanderthal Museums 3. Mettmann: Neanderthal Museum. 199–212.
- Harhoiu, Radu – Gáll, Erwin 2014: Necropola din secolul XII de la Sighişoara-Dealul Viilor, punctual „Necropolă”. Contribuţii privind habitatul epocii medievale timpurii în Transilvania estică. *Analele Banatului serie nouă. Arheologie-Istorie* 22: 195–259.
- Hoffmann István 2010: *A tihanyi alapítólevél mint helynévtörténeti forrás*. Magyar Névtárcium Kiadványai 16. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Hóman Bálint 1921: A székelyek eredete. *Magyar Nyelv* 17: 90–107.
- Huszár, Lajos 1979: *Münzkatalog Ungarn von 1000 bis heute*. München: Battenberg Verlag.
- Kieffer-Olsen, Jakob 1997: Christianity and Christian Burial. The religious background, and the transition from paganism to Christianity, from the perspective of a churchyard archaeologist. In Kjeld Jensen, Claus – Høilund Nielsen, Karen (szerk.): *Burial & society: the chronological and social analysis of archaeological burial data*. Aarhus: Aarhus University Press. 185–189.
- Kniezsa István 1943: Kelet-Magyarország helynevei. In Deér József – Gáldi László (szerk.): *Magyarok és románok I-II*. Budapest: Magyar Történettudományi Intézet Évkönyve. 116–122, 173–295.
- Kniezsa István 1948: Szláv eredetű víznevek a Székelyföldön. *Magyar Nyelv* 44: 1–11.
- Kolumbán-Antal József 2016: „Trium Generum Siculorum” – A középkori székelyek történetének egyik rejtélye. *Székelyföld kulturális folyóirat* 20/11: 45–58.
- Kordé Zoltán 1991: *A székelykérdés története*. Múzeumi Füzetek 4. Székelyudvarhely: Haáz Rezső Kulturális Egyesület – INFOPRESS Rt.
- Kormos Eszter 2010: Nők jogai az Árpád-korban. *Studia Iuvenum Iurisperitorum. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Hallgatóinak Tanulmányai* 5: 11–30.
- Kovács László 1997: A 12. századi anonim denárok. *Századok. A Magyar Történelmi Társulat Folyóirata* 131/1: 75–104.
- Lajtai L. László 2016: Nemzeti eredetkérdések és historiográfiai viták. Hunfalvy Pál és a Századok. *Századok. A Magyar Történelmi Társulat Folyóirata* 150/5: 1147–1174.
- Makk Ferenc 1996: *Magyar külpolitika 896–1196*. Szeged: Szegedi Középkorász Műhely.
- Malešević, Siniša 2004: *The Sociology of Ethnicity*. London – Thousand Oaks – New Delhi: SAGE Publications.
- Marcos Millán, Miguel Angel – Palomino Lázaro, Angel Luis 1989–1990: La necropolis medieval de La Mosquilla (Geria, Valladolid). *Numantia* 4: 219–228.
- Martín Viso, Iñaki 2005–2006: Elementos para el análisis de las necrópolis de tumbas excavadas en la roca: el caso de Riba Còa. *CuPAUAM* 31–32: 83–102.
- Martín Viso, Iñaki 2014: ¿Datar tumbas o datar procesos? A vueltas con la cronología de las tumbas excavadas en roca en la Península Ibérica. *Debates de Arqueología Medieval* 4: 29–65.
- Mattei, Luca – García García, Marcos – Martínez Álvarez, Cristina – Jesús Linares Losa, Manuel 2014: Iluminando sepulturas rupestres. Primeros datos arqueológicos sobre la necrópolis y el poblado altomedieval de Tózar (Granada). *Revista del CEHGR* 26: 3–32.
- Nemes Mihály – Nagy Géza 1900: *A magyar viseletek története*. Budapest: Franklin Társulat.





- Nyárádi, Zsolt - Gáll, Erwin 2015: The 'westernisation' of the Transylvanian Basin. Migration and/or acculturation? Wearing hairpins in the 12th century Transylvanian Basin. *Vjesnik Arheološkog muzeja u Zagrebu/Journal of the Zagreb Archaeological Museum* 48: 85-120.
- Pastura, Giancarlo 2009: La necropoli dei "Morticelli". Storia degli studi e metodologie. *Cronos* 2/4: 23-26.
- Pohl, Walter 2003: A non-Roman empire in Central Europe. In Goetz, Hans-Werner - Jarnut, Jörg - Pohl, Walter (szerk.): *Regna and Gentes. The Relationship between Late Antique and Early Medieval Peoples and Kingdoms in the Transformation of the Roman World*. Leiden-Boston: Brill. 571-596.
- Raspi, Serra Joselita 1974: Rinvenimento di necropoli barbariche nei pressi di Bomarzo e di Norchia. *Bollettino d'arte* 5/1-2: 70-88.
- Révész László 2013: Erdély a magyar honfoglalás korában. Szempontok a székelyek betelepedésének kérdéséhez. Monográfiák a Szegedi Tudományegyetem Régészeti Tanszékéről 3. In Révész László - Wolf Mária (szerk.): *A honfoglalás kor kutatásának legújabb eredményei. Tanulmányok Kovács László 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Régészeti Tanszék. 605-628.
- Roffey, Simon-Katie Tucker, Katie 2012: A contextual study of the medieval hospital and cemetery of St Mary Magdalen, Winchester, England. *International Journal of Paleopathology* 2/4: 170-180.
- Spinei, Victor 2009: The Romanians and the Turkic Nomads North of the Danube Delta from the Tenth to the Mid-Thirteenth Century. In Curta, Fl. (szerk.): *East Central and Eastern Europe in the Middle Ages, 450-1450. Vol. 6*. Leiden-Boston: Brill.
- Szabados György 2011-2012: Egy steppe-állam Európa közepén: Magyar Nagyfejedelemség. *Dolgozatok az Erdélyi Múzeum Érem- és Régiségtárából. Új sorozat VI-VII. (XVI-XVII.)/2011-2012 (2013)*: 119-150.
- Szabados György 2013: Állam és ethnosz a IX-X. századi magyar történelemben. *Acta Historica Acta Universitatis Szegediensis CXXXV*: 3-24.
- Szabados György 2016a: Vázlat a magyar honfoglalás Kárpát-medencei háttéréről. In Kovács László - Révész László (főszerk.): *Népek és kultúrák a Kárpát-medencében. Tanulmányok Mesterházy Károly tiszteletére*. Budapest: Magyar Nemzeti Múzeum - Debreceni Déri Múzeum - MTA BTK Régészeti Intézet - Szegedi Tudományegyetem. 629-648.
- Szabados György 2016b: Avarok eltűnőben, avagy a hasonulás három fokozatáról. In Csécs Teréz - Takács Miklós (szerk.): *Beatus homo qui invenit sapientiam. Ünnepi kötet Tomka Péter 75. születésnapjára*. Győr: Lekri Group Kft. 671-686.
- Szádeczky-Kardoss Samu 1971: *A kettős honfoglalás kérdéséhez (Rövid előadásvázlat)*. Az Ókortudományi Társaság Szegedi Csoportjának előadásaiból 1. Szeged.
- Szöke Béla Miklós 2000: A Kárpát-medence a honfoglalás korában (Politikai, kulturális és etnikai előfeltételek). In Wiczorek, Alfried - Hinz, Hans Martin (szerk.): *Európa közepe 1000 körül*. Stuttgart: Theiss. 133-135.
- Szöke Béla Miklós 2011: Die Donau und die letzten Tage des awarischen Khaganats. In Kovács, Gyöngyi - Kulcsár, Gabriella (szerk.): *Ten Thousand Years along The Middle Danube Life and Early Communities from Prehistory to History*. Varia Archaeologica Hungarica 26. Budapest. 265-294.
- Szöke Béla Miklós 2014: *A Karoling-kor a Kárpát-medencében*. Budapest: Magyar Nemzeti Múzeum.
- Takács József 2007: *Modern magyar politikai esztorténet*. Budapest: Osiris.
- Tente, Catarina - Lourenço, Sandra 1998: Sepulturas medievais escavadas na rocha dos concelhos de Carregal do Sal e Gouveia: estudo comparativo. *Revista Portuguesa de Arqueologia* 1/2: 191-218.





- Trigger, Bruce G. 1990<sup>2</sup>: *A History of Archaeological Thought*. Cambridge - New York - Port Chester - Melbourne - Sydney: Cambridge University Press.
- Vargha, Mária 2015: *Hoards, Grave Goods, Jewellery. Objects in hoards and in burial contexts during the Mongol invasion of Central-Eastern Europe*. Oxford: Archaeolingua Central European Archaeological Heritage Series.
- Violat, Roberto Rodríguez 2013: Las sepulturas antropomorfas. *Revista de Claseshistoria. Publicación digital de Historia y Ciencias Sociales*. <http://www.claseshistoria.com/revista/2013/articulos/rodriguez-sepulturas-antropomorfas.pdf>. [2016. 12. 01.]
- Weinhold, Karl 1897: *Die deutschen Frauen in dem Mittelalter*. Wien: Geroldssohn.
- W1 = Cotte. Pallas Nagy Lexikona. Online: <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/022/pc002241> [2016. 12. 01.]
- W2 = Nemzetstratégiai Kutatóintézet. <http://www.nski.hu/20160707a-karpat-haza-orei.html> [2016. 12. 01.]

# A Századvég folyóirat következő számának tartalmából:

2017/1.

## SZÁZADFORDULÓ

**Kenyeres Zoltán:** Árnyékok nélkül. Töredékek a magyar századfordulóról, 1890-1906

**Schwarzwölder Ádám:** A Széll-csend testközelből. Részletek Teleki Sándor országgyűlési képviselő naplójából (1902. január-május)

**Anka László:** A vidéki Szabadelvű Párt megbuktatta volna, de az országgyűlési Szabadelvű Párt megmentette: Apponyi Albert képviselővé választása 1896-ban

**Csibi Norbert:** A „társulás nyújtotta erő” jobb kihasználása érdekében. A katolikus társadalom megszervezésének ügye a magyarországi katolikus nagygyűléseken az első világháború előtt (1893-1913)

**Vörös Katalin:** Az iparoktatás külföldön. Kísérlet a dualizmus kori a pedagógiai sajtó és iparoktatás-politika árnyalására

**Recenzió.** Pettinger-Szalma Vendel: Széll Kálmán emlékezete. Törvény, jog, igazság. Széll Kálmán életműve. Szerkesztette: ifj. Bertényi Iván, Mathias Corvinus Collegium – Széll Kálmán Alapítvány, Budapest, 2015

**Recenzió.** Sivadó Ákos: A diszkurzivitás szűk körei. Szücs László Gergely: A kommunikatív hatalom és az emberi jogok. Jürgen Habermas politikai filozófiája a kilencvenes években. Budapest: Gondolat Kiadó, 2015. 205. p.

SZÁZADVÉG

83.



## **Pro Minoritate**

### **2016. tél**

#### **Román és magyar nemzetépítő törekvések az első világháború időszakában**

SZARKA László: A nemzetiségi kérdés alakváltozatai a Nagy Háború éveiben. Adalékok a magyar kormányok erdélyi politikájának történetéhez

L. BALOGH Béni: 1916 – a fordulat éve. Románia hadba lépése és az erdélyi románság

SIGMIREAN, Cornel: Átalakuló identitások: a Monarchia iránti hűségtől a nemzeti identitásig

KATONA Csaba: „...háború van-e már Romániával?” Románia háborúba lépésének emlékezete magyar magániratokban

#### **Alternatívák az első világháborús nemzeti törekvések megvalósulására**

SZÖTS Zoltán Oszkár: Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása a modern historiográfiában

KECSKÉS D. Gusztáv: A kelet-közép-európai nemzetiségek és a francia külpolitika az első világháború idején

GYARMATI Enikő: Autonóm nemzetiségek vagy államalkotó nemzetiségek Monarchiája?  
Az osztrák–magyar dualizmus alternatívái a Nagy Háború korában

#### **Kutatóúton**

„Természetesen Magyarország is a nemzetiesítő államok közé tartozott a 20. században.” –  
Eiler Ferenczel Filep Tamás Gusztáv beszélget

**RÁKÓCZI KRISZTIÁN** (1981, Dunaszerdahely) politológus. 2011 óta a Nemzetpolitikai Kutatóintézet munkatársa. Feladata a szlovákiai belpolitika és a felvidéki magyar politika elemzése, különös tekintettel az etnikai és az interetnikus pártok jellemzőire. Publikációi ehhez a területhez kötődnek, jelenleg az elmúlt tíz év szlovákiai választásait elemző kötetben dolgozik. Szerkesztője a *Kisebbségi Szemle* című folyóiratnak.

**MICHAEL TKACIK** politológus. BA-diplomát 1986-ban a Maryland Egyetemen (Baltimore, USA), Juris Doctor (J.D.) címet 1989-ben a Duke Egyetemen (Durham, USA), MA-diplomát 1993-ban a Columbia Egyetemen (New York, USA), PhD-fokozatot 1999-ben a Maryland Egyetemen kapott. Ettől kezdve a Stephen F. Austin Állami Egyetemen tanít (Nacogdoches, USA), 1999-től egyetemi docens, 2009-től egyetemi professzor. 2008-tól az Egyetem School of Honors elitképzésének igazgatója. Az autonómia témakörén túl számos tanulmánya jelent meg nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi jog, nacionalizmus, konfliktuskezelés, terrorizmus, nukleáris fegyverek, valamint az iszlám, a közép-ázsiai és a transzkaukázusi politikai rendszerek témaköreiben.

**TORÓ TIBOR** (1981, Temesvár) szociológus, politológus, egyetemi oktató. A Temesvári Nyugati Egyetemen végzett szociológia alapképzésen, majd a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetemen, valamint a budapesti Közép-európai Egyetemen szerzett politológia, majd nacionalizmuselméletek magiszteri diplomát. A doktori disszertációját a romániai magyar nyilvánosság alakulásának témaköréből írta, és a Babeş-Bolyai Tudományegyetem filozófia doktori iskolájában védte meg. 2008-tól a Sapientia EMTE Európai Tanulmányok Tanszékének oktatója.

**TÓTH NORBERT** (1980, Nagykanizsa) nemzetközi jogász, politológus. Felsőfokú okleveleit a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara jogász és Bölcsészettudományi Kara politológia szakán szerezte 2004-ben, illetve 2010-ben. Doktori disszertációjában a kisebbségi területi autonómia kérdését vizsgálta nemzetközi jogi és összehasonlító jogi nézőpontból. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének docense.



9 770237 152000 8

**KÁNTOR ZOLTÁN**

Autonómia: cél vagy eszköz?

## **TANULMÁNYOK**

**MICHAEL TKACIK**

Az autonómia formáinak jellegzetességei

**TÓTH NORBERT**

A kisebbségi közösségek területi autonómiához való jogának kérdése a releváns egyetemes nemzetközi jogi normák fényében

**BERETKA KATINKA**

Autonómia a Vajdaságban

**RÁKÓCZI KRISZTIÁN**

Autonómia helyett önkormányzatiság

**FERENC VIKTÓRIA - TÓTH NORBERT**

Autonómatörekvések Kárpátalján

**DABIS ATTILA**

Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról

## **RECENZIO**

**TORÓ TIBOR**

Egy politikai közösség létrejöttének anatómiája

**GÁLL ERWIN**

Egy periférikus régió perifériája

Ára: 1000 Ft