

AZ AUTONÓMIA ÉS A NEMZETKÖZI JOG¹

KOVÁCS PÉTER²

A közvélemény a nemzetközi jogot egységes egésznek tekinti, pedig az valójában igen sokrétű. Hiszen az univerzális nemzetközi jog, a nemzetközi közösségnek mint egésznek az érdekeit jeleníti meg.

Az egyetemes és a regionális nemzetközi jog nem ír elő kötelezettséget a kisebbségi autonómia megalkotására. Ez tény, de ebből még se jó, se rossz nem következik. Hiszen az említett regionális egyezmények kommentárjai és az azok alapján tevékenykedő bizottságok maguk is rámutatnak arra, hogy a vállalt kötelezettségek (mindenekelőtt a kisebbségeknek a közügyek intézésébe történő bevonása), egyik lehetséges formája az autonómia, annak akár területi, akár személyi formájában.

Kulcsszavak: kisebbségi önkormányzatiság, kisebbségek kollektív jogai, nemzetközi jog és joggyakorlat.

*

A kisebbségről szóló tanulmányokban, publicisztikában visszatérő elem a kisebbségi önkormányzatiság. Gyakran annak megfelelően osztályozzák az ebben a tárgyban megalkotott nemzetközi okmányokat és intézményeket, hogy tartalmazzák-e a kisebbségi autonómiát vagy legalábbis annak csíráját: ha igen, úgy pozitívan értékeli a magyar közvélemény, ha nem, akkor csak legyint rá. Eszerint ahol a kollektív jogokat elismeri, ott úgymond jól vagy legalábbis jó irányba menne a dolgok (ez eddig talán nem is téves!), ahol viszont nem ismerik el a kisebbségek kollektív jogait alkotmányban vagy nemzetközi dokumentumban, ott a szűkmarkúság az úr.

Ez azonban nem felel meg a valóságnak, s elméletileg is megalapozatlan.

Mindennek ráadásul van egy másik vetülete is: azokban az országokban, ahol a nemzetállamiságnak a XIX. századi kliséi élnek, gyakran atavisztikus a félelem attól, hogy nem csempésződik-e be az autonómia trójai falova, mint az állam aláaknázásának, folyamatos fellazításának eszköze.

Ennek megfelelően ott nem ritkán a „Bármit, csak autonómiát nem!” jelszónak a követése minősül hazafias tetteknek, és az autonómia igénylését minimum érthetetlennek, ha ugyan nem gyanúsnak értékelik, főleg ha az az országhatáron belülről érkezik. Az ilyen országokban a kollektív kisebbségi jogok igénylése problémásnak, alkotmányellenesnek, ha ugyan nem fasisztoidnak minősül. A média által így trenírozott közvélemény pedig szállítja is a politika számára a megerősítést.

Bibó Istvánnak a kisállamiság nyomorúságáról, a gerjesztett, de immár társadalmi erővé vált klisékről írott mondatait számtalanszor idézték Magyarországon, s talán nem véletlen, hogy idegen nyelvekre lefordított munkáiból is ezekre a tételekre hivatkoznak gyakran. A mítoszokkal való viaskodás pro és kontra, a hisztéria, a kisebbség és többség kölcsönös frusztrációja akadályát jelenti a párbeszédnek.

Párbeszédre azonban mindig van mód, ha látjuk, hogy az a nemzetállamiság, amely a XVII-XIX. században vált meghatározóvá Európában, szétporlasztva a nagy birodalmakat, maga is morzsolódik immár a globalizáció, az integráció nyomása alatt. Azok az országok, amelyek a közép- és kelet-európai államok gyakran idézett mintái voltak, mára maguk is átalakultak, s regionalizációval, devolúcióval, határokon átnyúló együttműködéshálózattal kiegészülve, számos kizárólagossági akarnokságot feledve egészen más gyakorlatot valósítanak meg, mint amit róluk hisznek s elhithetni akarnak. A nemzetállamiság gondolatának nyugat európai átlépését lehet hirdetni, alkotmányosan megerősíteni vagy éppen szemérmesen hallgatni róla, csak tagadni nincs értelme.

Egy dolog azonban a felismerés, és más dolog ennek nemzetközi jogi tükröződése. Hogyan reagál ezekre a változásokra és a jogvédelem igényére a nemzetközi jog és annak tudománya?

¹ E tanulmány eredetileg az Európai Utas c. folyóirat számára készült és annak 2005/3. számában jelent meg. Tanulmányát jelen formájában a szerző kiegészítette a nemzetközi jog területén az elmúlt hét évben bekövetkezett előrelépéseknek az összefoglalásával és annak a megfelelő helyekre történő beiktatásával.

² Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Nemzetközi Közjogi Tanszék

A közvélemény a nemzetközi jogot egységes egésznek tekinti, pedig az valójában igen sokrétű. Hiszen az univerzális nemzetközi jog, a nemzetközi közösségnek mint egésznek az érdekeit jeleníti meg, ami a gyakorlatban az Egyesült Nemzetek Szervezetében tömörült 193 állam érdekeinek összeegyeztethetőségét feltételezné. Azt is tudnunk kell azonban, hogy az ENSZ mintegy kétharmadát kitevő harmadik világbeli államok a gyarmati sorból történt függetlenné válásuk eufóriájában szinte még jobban kötődnek a nemzetállamhoz, mint a velünk szomszédos államok, dacára számos, nem ritkán mesterségesen provokált véres konfliktusnak, népiirtásra tett kísérletnek. Ezzel is magyarázható, hogy az ENSZ-ben még nem született átfogó kisebbségvédelmi egyezmény, csak (bár ezt azért ne becsüljük le!) egyes emberi jogi vonatkozású egyezményekbe iktattak be kisebbségvédelmi – mindenekelőtt a nyelvhasználatot, a kultúra és az identitás védelmét illető illetve a diszkriminációt tiltó cikkeket.

Ugyanakkor az ENSZ Közgyűlése 1992. december 18-án elfogadott, *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata című*, 47/135. sz. határozatában óvatosan túllép a csak egyéni megközelítésen, amikor kimondja: „az államok védik a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek létét és nemzeti identitását és elősegítik olyan feltételek létrejöttét, amelyek kiteljesítik ezt az identitást” (1. cikk). A konkrét jogok azonban alapvetően az egyéni jogfelfogásra épülnek. Kiemelkedő fontosságú ugyanakkor az ún. pozitív diszkrimináció tételének megerősítése is (8. cikk 3. §), amely a korábbinál jóval nagyobb megértésre ösztönzi a szervezet ellenőrző mechanizmusait.

Sokáig húzódott az ENSZ-ben az antidiszkriminációs és kisebbségvédelmi albizottság által előkészített, *Az őslakos népek jogainak nyilatkozata* című dokumentumnak a kidolgozása, amit végül 2007. szeptember 13-án, a 61/295. sz. közgyűlési határozattal fogadtak el. Ez tartalmaz ún. kollektív jogokat is, azonban az „őslakos” (*indigenous / autochtone*) népek alatt az ún. természeti népeket érti, akiknek a természethez közeli (vadász, halász, pásztorkodó, nomád állattenyésztő) életmódját a modern iparosítás, a természetátalakító nagyberuházások (például gátak és víztározók építése, kőolaj-kitermelés) komolyan veszélyeztetik. A nyilatkozat hatálya alá így Európában a skandináviai rénszarvastenyésztő lappok és az Oroszország északi részében, illetve szibériai területein élő kis népek tartoznak, többek között a magyarság ott élő finnugor rokonai (vogulok, osztjások). A határozat a hagyományos életmód megóvásának fontossága mellett a természeti kincsekkel való szabad rendelkezést és a hasznosításból eredő jövedelmekből való méltányos részesedést hangsúlyozza.

De ne felejtjük el, hogy az univerzális nemzetközi jog mellett az is nemzetközi jog, amikor regionális szervezetek égisze alatt készítenek egyezményeket, mint az Európa Tanács keretén belül elfogadott *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* és a *Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezménye*, amelyek kontinensünkön a kisebbségvédelem legfontosabb dokumentumaivá váltak. Ugyanolyan jogi kötelezettséget jelentenek az államok számára a kétoldalú egyezmények is, melyeket részben a felismert érdekek alapján jó szívvvel, részben az Európai Unió elvárásai alapján, bonyolult kompromisszumok alapján hoztak létre.

A nemzetközi jog azonban nemcsak az írott jogot jelenti, hanem a joggyakorlatot is, S az említett egyezmények felügyelő bizottságaiban, az ENSZ, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet számtalan testületében, szakbizottságában értelmező dokumentumok tömkelege születik, amelyeknek egy része kötelező, többségük viszont csak ajánlás jellegű.

S részben ezek végrehajtásaként, vagy tőlük függetlenül, a belső, nemzeti alkotmányjogban megszülettek a kisebbségek érdekében megalkotott szabályrendszerek.

Hogyan helyezkedik el ebben a sokrétű, bonyolult rendszerben a kisebbségi autonómia?

Az egyetemes és a regionális nemzetközi jog nem ír elő kötelezettséget a kisebbségi autonómia megalkotására. Ez tény, de ebből még se jó, se rossz nem következik. Hiszen az említett regionális egyezmények kommentárjai és az azok alapján tevékenykedő bizottságok maguk is rámutatnak arra, hogy a vállalt kötelezettségek (mindenekelőtt a kisebbségeknek a közügyek intézésébe történő bevonása), egyik lehetséges formája az autonómia, annak akár területi, akár személyi formájában.

Az ENSZ keretein belül a már említett „*Az őslakos népek jogainak nyilatkozata*” c. dokumentum az autonómia kapcsán a korábbiaknál jóval merészebben fogalmazott:

„4. cikk. Az őslakos népeknek, önrendelkezéshez való joguk gyakorlása során, joguk van a bel- és helyi ügyeikhez kapcsolódó esetekben az autonómiához vagy önkormányzathoz, továbbá az autonóm funkcióik finanszírozását szolgáló megoldásokhoz és eszközökhöz.

5. cikk: Az őslakos népeknek joguk van ahhoz, hogy különálló politikai, jogi, gazdasági, szociális és kulturális intézményeiket fenntartsák és megerősítsék, megőrizve egyúttal a jogot arra, hogy amennyiben azt választják, teljes mértékben részt vehessenek az állam politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében.”

Az új, megértőbb hangulatban az Emberi Jogok Európai Bírósága is — dacára annak, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében nincs autonómia klauzula, s szövegszerűen a kisebbségi kérdés is csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódik — elmarasztalt több államot is olyan ügyekben, ahol tulajdonképpen a vallásszabadságba avatkozott be az állam, csak éppen itt egybeesett a vallási közösség a közép-európai értelemben vett nemzeti kisebbséggel.

Így Moldova esetében az orosz ajkúak, Görögország és Bulgária esetében az ottani török ajkúak vallási autonómiája kapott jogvédelmet Strasbourgban. Utóbbi két ország esetében a véleménynyilvánítási illetve az egyesülési szabadság problémakörét érintve a macedón közösség képviseletében fellépő panaszosok is sikerrel pereltek, amikor kormányaik biztos, ami biztos alapon, elejét akarták venni a kulturális illetve politikai kezdeményezések bizonyos fokú autonómia igénylését felvető törekvéseinek, a közrend, a nemzetbiztonság önmagukban persze legitim, de az adott esetben eltúlzott mértékben érvényesített jogcímére hivatkozva.

A *Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezménye* a kisebbségeknek a közügyekben való hatékony részvételére vonatkozó szabályt 2008-ban elfogadott 3. tematikus kommentárjában – az ACFC/31DOC(2008)001 jelzetű dokumentumban - a Keretegyezmény végrehajtásának mintegy tíz éves gyakorlatát sommázzva, összhangban a még 1995-ben elkészített általános kommentárral – rámutatott az autonómiára, mint a kisebbségvédelmi kötelezettségek teljesítésének egyik lehetséges megoldási módjára. Itt igazán két elemet hangsúlyozott: a hatáskörök tisztázásának világos szabályait és azt, hogy a létrehozás, módosítás az érintett kisebbségek akaratának figyelembe vételével történjen.

Emellett pedig a *Helyi önkormányzatok európai chartája*, a *Regionális és helyi közhatalóságok határokon átnyúló együttműködésének keretegyezménye* egyértelműen hitet tesz a regionalizáció mellett, s mindezt a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság több ajánlása erősíti. (A Parlamenti Közgyűlés újabb dokumentumai közül lásd például az 1334(2003.) illetve 1811 (2007) ajánlást, míg a Miniszteri Bizottság részéről (2004)1 sz. ajánlást. A Regionális vagy Helyi Közhatalóságok Kongresszusa pedig – érthetően – eleve a regionalizáció motorjaként terjeszti elő ajánlásait a másik két európai tanács szerv számára.) Igaz, ezekben az esetekben nem kisebbségi alapon szervezett területi autonómiáról van szó, hanem csak szerényen, sterilen területi illetve regionális autonómiáról. Ez sok állam esetében tényszerűen egybeesik egy-egy kisebbségi közösség jellemző lakóterületével: az itt élő, nem az adott kisebbséghez tartozó polgárok is egyenrangú alanyai azonban a területi autonómiának.

A már említett kétoldalú egyezmények között van olyan, amelyik létrehozott már kisebbségi autonómiát, ilyen például az 1921. évi finn-svéd, az 1946. évi olasz-osztrák megállapodás. Ezek gyakorlata mára már jócskán túllépett az eredeti szerződési források szűkszavúságán. Vannak olyan kétoldalú megállapodások is, amelyek már működő kisebbségi autonómiákra utaltak: ilyen az 1992. évi magyar-szlovén, az 1995. évi magyar-horvát és a 2003. évi magyar-szerb megállapodás.

Vannak továbbá olyan autonómiamegoldások, amelyeket az állam úgy alkotott meg, hogy arra őt a nemzetközi jog nem is kötelezte, mint például a Dániában, Hollandiában, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Belgiumban működő területi autonómiák. Skandináviában pedig a lappok számára személyi autonómiát teremtettek, sőt bizonyos oktatásügyi autonómiájuk a franciaországi breton és baszk közösségeknek is van. Ettől a tényről független, hogy esetenként milyen alkotmányjogi akrobatamutatványokkal lehet megmagyarázni a választott megoldás összeegyeztethetőségét azzal, ha az adott országban kisebbségeket jogbirtokos közösségként alkotmányuk, alkotmányos tradícióik szerint nem ismerhetnek el.

Nincs egyetlen, egységes modell, s a működő jogi megoldások szinte mind unalmas, szürke jogi statútumokon alapulnak, amelyekben nem a mozgósító szavak léte, szépsége, hanem a jogtechnikai részletek finomsága a szembeötlő. Milyen szerv milyen területeken rendelkezik hatáskörökkel, milyen területeken van hatáskörmegosztás, hogyan rendeződnek a jogviták stb.

Akár a nemzetközi jog hozta létre az autonómiát, akár csak hozzájárult ahhoz, hogy az állam erre is hivatkozva alakítsa az önkormányzatiságát, azt láthatjuk, hogy folyamatról van szó, ahol a dialógus és a türelem a legfontosabb. Nemcsak a kisebbségnek, hanem a többségnek is türelmesnek kell lennie azonban, és látnia, hogy ha a nemzetállamiság kontinensünk nyugati felén meghaladásra került, akkor a közép-keleti fele is szükségképpen erre az útra fog lépni.

A nyugat-európai tapasztalatok mind azt mutatják, hogy az államok egységességének és oszthatatlanságának elve nem sérült, hanem ártérelmeződött, az állam biztonsága nem gyengült, gazdaságilag pedig a megoldás kifizetődött az öntevékenység teremtő ereje, a turizmus hozadéka, nemzetközi források becsatornázódása és az adóbevételek növekedése révén. A kisebbségi és egyéb autonómiák pedig ott és azért működnek jól, ahol és amennyiben a kiadások zömét nem egy saját bürokrácia emészti fel, hanem hatékonyan a kisebbség helyi, közvetlen és hosszú távú szükségleteinek kielégítésére fordítják.

*

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Kovács Péter: Az autonómia és a nemzetközi jog. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol.3. No.2 (2012 Nyár) 4 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*