

KOVÁCS PÉTER

## Az autonómia és a nemzetközi jog



A kisebbségről szóló tanulmányokban, publicisztikában visszatérő elem a kisebbségi önkormányzatiság. Gyakran annak megfelelően osztályozzák az ebben a tárgyban megalkotott nemzetközi okmányokat és intézményeket, hogy tartal-

mazzák-e a kisebbségi autonómiát vagy legalábbis annak csíráját: ha igen, úgy pozitívan érzékeli a magyar közvélemény, ha nem, akkor csak legyint rá. Eszerint ahol a kollektív jogokat elismerik, ott úgymond jól vagy legalábbis jó irányba mennek 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 persze 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 a „Bármit, csak autonómiát nem!” jelszónak a követése minősül hazafias tettetnek, s az autonómia igénylését minimum érthetetlennek, ha ugyan nem gyanúsnak értékeli, 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 pró 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 elhittetni 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?

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 196 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 becsljük le!) egyes emberi jogi vonatkozású egyezményekbe iktattak be kisebbségvédelmi vonatkozású cikkeket. Emellett 1992-ben született egy közgyűlési határozat, a *Nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata*, amely a korábbinál jóval nagyobb megértésre ösztönzi a szervezet ellenőrző mechanizmusait.

De nemzetközi jog az is, amikor regionális szervezetelek égisze alatt készítenek egyezményeket, ilyen az Euró-

A Pro Minoritate Alapítvány és az Institut Thomas More 2005. június 10-i a Kisebbségi jogok és stabilitás Közép-Kelet-Európában című tanácskozásán tartott előadás alapján.

pa 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 szívvel, részben az Európai Unió elvárásai alapján, bonyolult kompromisszumok alapján hoznak 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 (mindekelőtt a kisebbségeknek a közügyek intézésébe történő bevonása), egyik lehetséges formája az autonómia, annak akár területi, akár személyi formájában. Az új, megértőbb hangulatban az Emberi Jogok Európai Bírósága is – dacára annak, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében nincs autonómia klauzula, s szövetségükön a kisebbségi kérdés is csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódik – elmarasztalt több államot is olyan ügyekben, ahol tulajdonképpen a vallási szabadságba avatkozott be az állam, csak éppen itt egybeesett a vallási közösség a közép-európai értelemben vett nemzeti kisebbséggel. Így Görögország és Bulgária esetében az ottani török ajkúak, Moldova esetében az orosz ajkúak vallási autonómiája kapott jogvédelmet Strasbourgban.

Emellett pedig a *Helyi önkormányzatok európai chartája, a Regionális és helyi közhatalóságok határokön átnyúló együttműködésének keretegyezménye* egyértelműen hittel tesz a regionalizáció mellett, s mindezt a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság számtalan ajánlása erősíti. Igaz, itt nem kisebbségi alapon szervezett területi autonómiáról van szó, hanem csak szerényen, sterilen területi autonómiáról. Ez sok állam esetében azonban tényszerűen egybeesik egy-egy kisebbségi közösség jellemző lakóterületével: az itt élő, nem az adott kisebbséghez tar-

tozó 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 a 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 státútumokon 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 lépni. A nyugat-európai tapasztalatok mind azt mutatják, hogy az államok egységességének és oszthatatlanságának elve nem sérült, hanem átértelmeződött, 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. ■