



**Nemzetközi
kapcsolatok
Doktori Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Domonkos Endre

**Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés
A katalán regionális autonómia és tapasztalatai**

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Kiss. J. László
egyetemi tanár

Budapest, 2010

Nemzetközi kapcsolatok Tanszék

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Domonkos Endre

**Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés
A katalán regionális autonómia és tapasztalatai**

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Kiss J. László
egyetemi tanár

© Domonkos Endre

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	4-5 oldal
1. Az autonómia fogalmának konceptualizálása.....	5-10 oldal
1.1. Az autonómia fogalmának biztonságpolitikai percepciója.....	10-14 oldal
2. Az értekezés eredményei	
2.1. Egy európai példa: A katalán regionális autonómia és kialakulásának történeti háttere.....	15-16 oldal
2.2. A katalán autonóm intézményrendszer felépítése és működése.....	16-17 oldal
2.3. Katalónia helye és szerepe Európában.....	18-20 oldal
2.4. A katalán regionális autonómia tapasztalatai és alkalmazhatósága Kelet-Közép-Európában.....	20-23 oldal
3. Következtetések összegzése.....	23-25 oldal
4. Főbb hivatkozások.....	26-28 oldal
5. A témakörrel kapcsolatos publikációk.....	29-30 oldal

Bevezetés

Kutatási szakterületem közé a nemzetközi autonómia-modellek és ezen belül a katalán regionális autonómia kérdésének vizsgálata tartozik, mivel ösztöndíjas egyetemi hallgatóként személyesen tapasztalhattam a Katalán Autonóm Közösség intézményi működését az Európai Unióban.

Az 1970-es évektől kezdve az Európai Unióban a regionalizmus és a regionális tendencia megerősödésének lehetünk a szemtanúi. A regionalizmus a gazdaság és a politika központosított modelljével szemben decentralizált közigazgatási egységek megteremtésére törekedik, a területfejlesztést és a tervezést pedig regionális szintre kívánja helyezni. Az elmúlt évtizedekben megerősödtek a különböző nyelvi és etnikai mozgalmak, melyek saját képviselőik intézményesítését akarták elérni. Mindezek a folyamatok regionális szinten szükségessé tették a megfelelő politikai és adminisztratív struktúrák kiépítését, a gazdaság és a közigazgatás decentralizációját. A közigazgatás „regionalizálása” a közigazgatási szervek működésének javítását és az állampolgárok számára a döntések meghozatalában való részvételt hivatott biztosítani. A decentralizáció a meglévő közigazgatási hatáskörök és funkciók további kibővítését jelenti, melynek során az állam meghatározott feladatokat juttat az önkormányzatokhoz. A szabályozó hatáskör mértékét és feltételeit a központi állam alkotmányban vagy törvényben határozza meg. A döntési jogkörök megoszlanak a központi állam és az önkormányzatok között, oly módon, hogy a helyi hatalmi szervek bizonyos mértékű függetlenséggel rendelkeznek az állammal szemben.

Az autonómia kérdése szorosan összekapcsolódik a közigazgatás szervezetének decentralizációjával és a szubszidiaritás elvével, mivel a modern polgári államokban az autonómia a hatalom megosztásával valósítható meg. Ennek során alkotmányban vagy pedig törvényben rögzítik a központi államot és a helyi önkormányzatokat megillető jogosítványokat.

Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány egyik legnagyobb vívmánya a demokratikus politikai rendszer megteremtése mellett, hogy az országot 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösségre osztotta és elismerte a spanyol állam többnemzetiségű jellegét. Az alapcharta a baszkokat, a katalánokat és a galíciaiakat történelmi nemzetiségként ismerte el, Katalónia és Baszkföld számára pedig széles körű autonómiát biztosított. A spanyol demokratikus átalakulás ezért szorosan összekapcsolódott a nemzetiségi kérdés átfogó rendezésével. A spanyol alkotmányos modell példaértékűnek tekinthető, mivel Spanyolország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozott az Európai Unióhoz.

Disszertációm fő célja az autonómia fogalmának részletes bemutatása mellett a katalán regionális autonómia tapasztalatainak és kelet-közép-európai térségre való alkalmazhatóságának vizsgálata.

Úgy gondolom, hogy a spanyol alkotmányos modell – és ezen belül a katalán regionális autonómia rendszere – számos szempontból relevanciával bír a Kelet-Közép-Európában élő magyar nemzeti kisebbség számára nyelvi-politikai, történelmi hagyományaik, valamint identitásuk megőrzése szempontjából. A területi autonómia, mint a kisebbségek nyelvi-politikai és kulturális jogainak megőrzését szolgáló módozat kelet-közép-európai régióra való alkalmazhatóságának vizsgálatával a hazai és a külföldi szakirodalom eddig még nem foglalkozott kellő részletességgel, ezért tartom szükségesnek a témakör részletes bemutatását.

1. Az autonómia fogalmának konceptualizálása

A kutatás egyik legfőbb alapproblémája, hogy az autonómia fogalmának a mai napig nincs pontos meghatározása a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. A nemzetközi jog sem határozza meg pontosan mit jelent az autonómia, így a fogalom meglehetősen képlékenynek és komplexnek tekinthető.

Az *autonómia* etimológiai szempontból a görög „autos” és „nomos” szavakból tevődik össze és önálló döntést, saját törvénykezést, önállóságot, valamint függetlenséget jelent. Az „autonómia” kifejezés egyszerre jelöli az autonómia állapotát, jogát és az intézményesítésének a formáját. Az autonómia szó alatt általában a helyi autonómiát értjük, amely egy demokratikus jogállam esetén az állami hatalom decentralizációját jelenti, másrészt a központi hatalom bizonyos részeinek átruházását a helyi közigazgatási egységekre olyan feladatok megoldására, melyek helyi jellegűek és helyileg rendezhetőek a legmegfelelőbbben.¹

Lapidoth Ruth „Autonomy” című művében az autonómiát az etnikai feszültségek csökkentéséül szolgáló eszköznek tekinti, amely az önrendelkezési joggal alapul. Az autonómia legfőbb előnye a rugalmasság és az adott helyzet határozza meg, hogy melyik megoldási módozatot kell alkalmazni a különböző önrendelkezést biztosító formák közül.²

A legtágabb megfogalmazás szerint az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport (faji, etnikai), nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott megvédeni.

A fent említett definíció egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem ad pontos választ az autonómia intézményének jellegére.

Hans-Joachim Heintze nemzetközi jogász meghatározása szerint „az autonómia egy eltérő identitással rendelkező csoportnak bizonyos fokig terjedő önkormányzás biztosítását jelenti. Az

¹ Domonkos Endre: A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában. In: Valóság. 2009/3. szám p. 72-86.

² Lapidoth, Ruth [1997]: *Autonomy – flexible solutions to ethnic conflicts*. US Institute of Peace Press, Washington D.C. p. 9-16.

autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése. Az autonómia határainak terjedelme minden esetben más, nincs egy általánosan meghatározott mérték. A nemzetközi jog szerint az autonómia jelentését egy megállapodásban lehetne összefoglalni, amelyben a kisebbség az állam bizonyos területén a saját helyi ügyeit intézheti az önkormányzás alapján, új állam létrehozatala nélkül.”³

Kovács Péter definíciója alapján „az autonómia az illető közösségnek valamilyen – az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó – érdekképviselési és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”⁴

Ez a meghatározás már pontosabb képet ad az autonómia fogalmával kapcsolatosan, mivel felöleli mind az autonómia intézményének személyi és területi, mind a tömb és szórvány jellegét továbbá az autonómia lényegét alkotó igazgatási hatáskörökre is kiterjed.

Az autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának legfelső szintjén helyezkedik el és a kisebbség számára az állam keretében elérhető legmagasabb státust jelenti.

Az autonómia lényege az önkormányzás, amely általában kulturális, gazdasági és társadalmi ügyekre terjed ki (bizonyos esetekben nemzetközi jogosítványokat is magába foglalhat).

Az *autonómia* célja a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzése, amely a következő jogok érvényesülését feltételezi: az anyanyelvhasználat jogát a magánéletben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban; a saját oktatási rendszer kialakításának jogát; a köztisztviselőkhöz és közszolgáltatásokhoz való jogot; a természeti kincsekkel való szabad rendelkezést és a helyi politikai képviselőkhöz való jogot.

Az autonómiával kapcsolatban azonban felmerül számos olyan fogalom (állam, kisebbség, kollektív jogok és önrendelkezés), melyet mindenképpen tisztázni kell a kutatás során.

Az *állam* legáltalánosabb meghatározás szerint egy olyan entitást (szervezetet) jelent, amely egy meghatározott területen élő népesség felett a legfőbb hatalmat gyakorolja. A nemzetközi jogban az államiság létének három kritériuma van: a terület, a lakosság és a kormány. Az állam mint a nemzetközi jog alanya állandó lakossággal, meghatározott területtel és saját kormánnyal rendelkezik, valamint képes más államokkal való kapcsolatok felvételére (effektivitás).

A *nemzeti vagy etnikai kisebbségekre* vonatkozóan azonban a mai napig nincs egyetemes érvényű meghatározás. Még Európa esetében is a nemzeti és etnikai kisebbségek formái annyira változatosak, hogy lehetetlen egy olyan általánosan elfogadott definíciót találni, amely pontosan lefedné valamennyi nemzeti kisebbség alapvető jellemzőit. Francesco Capotorti értelmezése szerint a kisebbség „egy nem-domináns pozícióban lévő, az állam többi lakosságához képest számszerűen

³ Heintze, Hans-Joachim [1994]: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz. Baden-Baden. p. 180.

⁴ Kovács Péter [1994]: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. In: Magyarország és Európa, 1994/2. szám. p. 77.

kisebbségben lévő csoport, amelynek tagjai, az állam polgáraiként, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és, ha csak közvetetten is, rendelkeznek egy, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás-tudattal.”⁵

Jules Deschènes később megpróbálta pontosabban újrafogalmazni ezt a meghatározást, hogy elkerülje Capotorti definíciója nyomán felmerülő problémákat. Ennek megfelelően a kisebbség „egy állam polgárainak csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem domináns helyzetben van az illető államban, amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkezik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik egy egymással való szolidaritás-tudattal, amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat motivál.”⁶

Hans-Joachim Heintze *Autonomy and Protection of Minorities under International Law* című tanulmányában az Állandó Nemzetközi Bíróság görög-bolgár közösségek ügyében adott tanácsadó véleményére alapozva határozta meg a kisebbség fogalmát. Ennek megfelelően a „kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”⁷

A *kisebbség* fogalmának meghatározására vonatkozóan iránymutatóul szolgál az Európa Tanács Parlamenti közgyűlése által 1993-ban elfogadott 1201-es ajánlás, amely a következő módon definiálja a nemzeti kisebbségeket:

Olyan személyek csoportja egy államban, akik

- a) az illető állam területén laknak és ennélfogva állampolgárok;
- b) hosszú távú, szilárd és tartós kötelék fűzik az illető államhoz;
- c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek;
- d) megfelelően reprezentatívak, noha számukat tekintve kevesebben vannak, mint az illető állam vagy régió lakosságának többi része;
- e) közös identitásuk elemei megőrzésének – ideértve kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének – vágya motiválja őket.⁸

⁵ Francesco Capotorti [1979]: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2./348./Rev.1. (1979).

⁶ Jules Deschènes [1985]: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4./Sub2./1985./31., 181. rész (1985).

⁷ Heintze, Hans-Joachim [1997]: *Autonomy and Protection of Minorities under International Law*. In: Günther Bachter: *Federalism against Ethnicity?* Verlag Rüegger, Zürich, p. 17.

⁸ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről való Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére tett, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozó javaslat szövege. In: 1201-es Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kiegészítő jegyzőkönyvről, 1993. február 1.

A fent említett definíciókkal kapcsolatosan elmondható, hogy túlnyomórészt objektív szemléletű meghatározást adnak a kisebbségek fogalmának értelmezésére vonatkozóan. A kisebbség fogalmának pontos definiálásakor figyelembe kell venni, hogy a kisebbségi csoportoknak az objektív mellett szubjektív feltételeknek is meg kell felelniük. Objektív kritériumok a következők:

1. A kisebbséghez tartozó személyek az adott állam többségi lakosságához képest számszerűen kevesebben vannak és nincsenek domináns pozícióban, illetve
2. annak az államnak az állampolgárai, ahol élnek és etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességgel rendelkeznek, amely az adott állam lakosságától különbözik.

Szubjektív feltételek közé tartozik a kultúra, a tradíció, vallás vagy a nyelv megőrzésére irányuló összetartozás és szolidaritás.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a nemzetközi jog által megfogalmazott fenti definíciók elsősorban útmutatóként szolgálnak és semmiképpen sem kötelezőek jogilag az államokra nézve. Ebben a helyzetben fontos szempontot jelent, hogy az adott államban találjanak egy olyan meghatározást, amely az illető állam kisebbségi helyzetének igényeit szolgálja. Ennek a meghatározásnak értelemszerűen ki kell terjednie valamennyi csoportra, amelyet jogosan lehet nemzeti vagy etnikai kisebbségnek tekinteni, vagyis ki kell zárnia valamennyi olyan csoportot, amely nem alkot nemzeti vagy etnikai alapú közösséget.

A *kisebbségi jogok* célja a kisebbségi lét és identitás védelme. Ezzel kapcsolatosan megfogalmazható az a kérdés, hogy védhető-e az identitás az egyéni kisebbségi jogokon keresztül, vagy pedig ehhez a kisebbségi jogok kollektív elismerésére is szükség van. A nemzetközi jog a közösségeket a védelem haszonélvezőinek és nem alanyainak tekinti. A kisebbségi jogokat egyéni és a csoport más tagjaival közösségben gyakorolt jogokként értelmezi. A jogok gyakorlása tehát más kisebbségi személyekkel való közösségben történik. Az európai államok többségének belső jogrendszere a kisebbségi autonómiát közösségi jogként fogja fel.⁹

A kollektív jog - ebben az esetben maga a közösség a jogalany – a nemzetközi jogban a népek önrendelkezésének jogát jelenti, amelyet az ENSZ két emberi jogi egyezségokmánya is elismer.

Az *önrendelkezés* Gaetano Pentassuglia értelmezése szerint a legtöbb esetben függetlenséget jelent, melynek során a nép szabadon dönthet politikai státusáról (politikai rendszer szabad megválasztása, önálló állam létrehozásának joga) és magába foglalja a társulást már egy létező állammal is.¹⁰

⁹ Hofmann, Rainer [1998]: *Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems*. German Yearbook of International Law 40. Duncker und Humboldt, Berlin, 1998. p. 357-382.

¹⁰ Pentassuglia, Gaetano: *State Sovereignty, Minorities and Self-Determination. A Comprehensive Legal View*. International Journal on Minority and Group Rights, 2002. 9 évf. p. 305.

Snežana Trifunovska *Self-determination for minorities and indigenous people* című tanulmányában különbséget tesz a belső és a külső önrendelkezés között. A külső önrendelkezésen az emberek azon jogát érti, amellyel saját szuverenitásukat választják és szabadok mind a külső kényszer, mind pedig az idegen uralom tekintetében. Az önrendelkezés ezen formája egy szuverén állam létrejöttében nyilvánul meg a legközvetlenebbül. A belső önrendelkezés az államon belüli politikai döntéshozatalban való részvételt és a kormányzati rendszer szabad megválasztásának a jogát jelenti.¹¹

Az önrendelkezésnek gyakorlati jelentősége is van. Ma minden pluralista és demokratikus berendezkedésű államnak arra kell törekednie, hogy olyan mechanizmusokat alakítson ki, amelyek a nemzeti kisebbségek és a bennszülött népesség védelmét szolgálják. Trifunovska a kisebbségek érdekeinek védelmét szolgáló megoldási módokat három formáját különbözteti meg:

1. Alkotmányos, törvényi szintű megegyezések, tényleges politikai és gazdasági részvétel.
2. Békéltető-, és megegyezési mechanizmus.
3. Különböző inter-etnikus kormányzati és nem kormányzati szinten lévő testületek felállítása, valamint olyan igazgatási hivatal létrehozása, amely a kisebbségi csoportokat érintő kérdésekkel foglalkozik (oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, lakásügy).¹²

Erősen kétséges azonban, hogy a kisebbségi közösségnek van-e önrendelkezési joga a nemzetközi jog alapján. Az államok gyakorlata szerint ugyanis az önrendelkezési jog alanya maga a „nép”, amely az állam lakosságával azonos.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, valamint a Polgári és Politikai Jogokkal foglalkozó Egyezségokmánya a kisebbségek demokratikus döntéshozatali folyamatban való részvételét és az ezzel összefüggő jogok gyakorlását hangsúlyozza az önrendelkezési jog belső oldalának megvalósítása érdekében.¹³

A legnagyobb problémát tehát magának az önrendelkezés fogalmának a meghatározása jelenti, mivel számos nemzeti kisebbség és bennszülött csoport igényt tarthat arra, hogy „népnek” tekintsék. Az ilyen tágra értelmezhető kifejezés alapján azonban lehetetlen meghatározni, hogy kinek legyen önrendelkezési joga, és kinek nem.

Hasonló problémát jelent a kisebbségi autonómiának a nemzetközi jogi értelmezése, mivel az autonómiához való jog a nemzetközi dokumentumokban (lásd: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, EBESZ koppenhágai dokumentuma, 2003-ban ET Parlamenti közgyűlése által elfogadott

¹¹ Snežana Trifunovska [1997]: *Self-determination for minorities and indigenous people*. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1997. Vol.5, No.2. p. 182.

¹² Snežana Trifunovska [1997]: i.m. p. 192.

¹³ HRC Concluding Comments regarding Canada, Mexico and Norway. UN Doc. CCPR/C79 add. p. 105., 109 és 112.

határozat) csupán ajánlásként szerepel, ezért végrehajtása az államok számára nem kötelező.

1.1. Az autonómia fogalmának biztonságpolitikai percepciója

A huszadik század végén az államközi kapcsolatok rendszerének átértékelése miatt felértékelődött a biztonság fogalma. A biztonságot hagyományosan kizárólag külpolitikai kérdésként – katonai-diplomáciai ügyként kezelő – értelmezés háttérbe szorult, és a nem katonai jellegű (például etnikai konfliktusok) tényezők jelentősége pedig egyre inkább előtérbe került.

A kutatás során lényeges kérdésnek tartom a nemzetközi közösség autonómiával kapcsolatos magatartásának vizsgálatát. Míg az egyetemes emberi jogok, a demokratizálódási folyamat és a piacgazdaság tekintetében a nemzetközi közösség álláspontja egyértelmű, addig az autonómia vonatkozásában magatartása kétértelműnek tekinthető. Ez abban nyilvánul meg, hogy nem száll síkra nyíltan az autonómia, mint a kisebbségi sors összetett rendezését szolgáló jogintézmény mellett.¹⁴

A nemzetközi közösség autonómiával szembeni ambivalens magatartása megfigyelhető az autonómia intézményének egyes esetekben biztonsági kérdésként való kezelésében. Abban az esetben, ha egy kisebbség fellázad és szecesszióra törekszik – lásd koszovói albánok -, akkor az autonómia elősegítheti a kisebbségi követelések mérséklését és a térségben a stabilitás megőrzését. Ezzel kapcsolatban megfogalmazható az a feltételezés, hogy az autonómia biztosítása a stabilitás megteremtését tekinti elsődleges szempontnak.

Hipotézis: Amennyiben az autonómia az adott államon belül a kisebbségi és a többségi társadalom támogatottságát élvezi, akkor hozzájárulhat a kisebbségi követelések mérsékléséhez és a stabilitás megőrzéséhez.

Az autonómia fogalmának biztonságpolitikai alapú meghatározása

A biztonságpolitikai alapú megközelítés szerint az autonómia meghatározó szerepet játszik a nemzetiségi konfliktusok békés úton történő rendezésében és elősegíti a térség stabilitását. Az autonómia kiépülése ugyanis kölcsönös engedmények elfogadását feltételezi: a többség lemondását a homogén nemzetállam megteremtéséről, s a kisebbségét, mely lemondva az elszakadásról elfogadja, hogy nemzeti kisebbségként él az adott állam területén.

A többségi társadalom részéről a kisebbségi közösség nyelvi-politikai és kulturális jogait

¹⁴ A nemzeti kisebbségek biztonságával kapcsolatban lásd: Kardos Gábor [2007]: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. In: A nemzeti kisebbségek és a biztonság. Gondolat kiadó, Budapest, p. 24-35.

biztosító autonómia kiépítésének előfeltétele a többségnek autonómiával kapcsolatosan megfogalmazott félelmeinek a feloldása. A többségnek ugyanis meg kell értenie, hogy egy más kultúrájú közösség nem jelent veszélyforrást és nem fenyegeti az ő identitását, valamint az állam etnokulturális jellegét. Amennyiben egy kulturális identitás veszélyben van, akkor az nem a többségi társadalom tagjait, hanem magát kisebbségi közösséget érinti.

A kisebbségi kultúrákat elsősorban az asszimiláció veszélyezteti a legjobban. Az a feltételezés, hogy a kisebbség asszimilálja a többséget szinte képtelenség. A legmegfelelőbb megoldás az lenne, ha a kulturális identitást úgy alakítanák ki, hogy az a másikat nem zárna ki a politikai közösségből.¹⁵

A többségi kultúrának, amely önmagát az általános politikai kultúrával azonosítja, el kell válnia tőle, hogy minden polgár egyenlő módon azonosíthassa magát országa politikai kultúrájával, így kialakulhasson az alkotmányos patriotizmus.¹⁶

Hangsúlyoznunk kell, hogy az autonómia megvalósítása fokozatos lépések során, egy hosszabb folyamat keretében történik. Az autonómia kiépülése gyakran politikai-jogi reformokhoz és folyamatos szabályozáshoz kapcsolódik. Minden autonómia-modell felállítása során a többségi és a kisebbségi elit közötti folyamatos párbeszédre van szükség. A tárgyalások keretében elfogadott dokumentumok pontosan rögzítik a teljes egészében a kisebbségnek átadott hatásköröket, továbbá azokat, ahol az állammal együtt dönt a kisebbség.

A többségi és a kisebbségi társadalom között alkotmányos tárgyalások keretében kialakított autonómia rendszere a megfelelő alkotmányos garanciákkal és önkormányzati jogosítványokat biztosító intézményrendszerrel (lásd: spanyol és katalán autonómia rendszere) együtt hatékony eszközt jelent a kisebbségi közösség identitásának megőrzése szempontjából.¹⁷

Amennyiben az autonómia-modellek élvezik az adott államon belül az érintett csoportok hallgatólagos egyetértését, akkor felmerül az a kérdés, hogy vajon valamennyi autonómiatípus teljes mértékben biztosítja-e a kisebbségi közösség kollektív jogait. Feltételezésem ezért az autonómia-modellek és a kisebbségek kollektív jogainak kapcsolatára vonatkozik.

Hipotézis: Valamennyi autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A hazai (Bognár Zoltán Levente, Gerencsér Balázs, Kardos Gábor, Kovács Péter) és a nemzetközi

¹⁵ Jutila Matti: Desecuritizing Minority rights: Against Determinism. Security Dialogue, 2006. 37. évf. 2. sz. p. 180 - 181.

¹⁶ Habermas Jürgen [2001]: The Postnational Constellation: Political Essays. Cambridge, Polity Press, p. 74.

¹⁷ Az alkotmányos tárgyalások keretében elfogadott autonómia-modellre a legkézenfekvőbb példa a spanyol és a katalán autonómia, amely az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak figyelembevételére épül. A spanyol Alkotmány a katalánokat, a baszkokat és a galíciaiakat történelmi nemzetiségként ismeri el és széles körű önkormányzáshoz való jogot biztosít számukra.

szakirodalom (Markku Suksi, Michael Keating, Otto Kimminich, Lapidoth Ruth) tapasztalatai alapján megállapítható, hogy minden autonómia-modell (területi vagy személyi elvű és kulturális autonómia) a kisebbségek nemzeti identitásának, kulturális és történelmi hagyományainak megőrzését szolgálja. Az autonómia tehát a kisebbségi identitás megőrzésének egyik legfőbb eszköze.

Az autonómia esetében lényeges szempontnak számít az önkormányzás megléte, amely biztosítja a kisebbségi közösség politikai döntéshozatali folyamatban való részvételét. Az intézményrendszer emellett lehetővé teszi a kisebbségek számára politikai és kulturális jogaik hatékony képviselését.

Minden autonómiatípus kialakítása során figyelembe kell venni a központi állam érdekeit is, mivel az önrendelkezés ezen formája nem veszélyeztetheti az állam területi egységét sem *de iure*, sem *de facto*. Az autonómia megszerzése során arra kell törekedni, hogy az állam területi integritásának és szuverenitásának tiszteletben tartása mellett az érintett kisebbségi közösség jogait kielégítően rendezzék.¹⁸

A fent említett hipotézis tesztelésére az alábbi állítaspárokat használok fel; megvizsgálva az autonómia-modellek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzésére gyakorolt hatását.

I.)

Minden autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Egyetlen autonómia-modell sem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Minden autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Egyetlen autonómia-modell sem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

II.)

Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Egyetlen autonómia-modell sem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak

¹⁸ Alkotmányban vagy pedig törvényben biztosítsák a kisebbségek alapvető emberi és szabadságjogait, a nyelvi, kulturális és történelmi hagyományaik megőrzését szolgáló intézményeket, valamint politikai döntéshozatalban való részvételüket.

megőrzését.

Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Egyetlen autonómia-modell sem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A kutatás szempontjából döntő fontosságúnak tartom az autonómia és az állam stabilitása, valamint a kollektív jogok közötti kapcsolat részletes vizsgálatát. A minden és egyetlen autonómia-modell állításpárokkal ugyanakkor a kutatás során nem kívánok foglalkozni. Az elemzés elsősorban az autonómia-modellek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogaira gyakorolt hatásának értékelésére, valamint a katalán autonómia tapasztalatainak vizsgálatára irányul.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A kisebbségi probléma megoldása és megfelelő módon való kezelése nagymértékben függ attól, hogy az állam, amelynek területén a nemzeti kisebbségek élnek, mennyire nyitottak és elkötelezettek a tényleges rendezésben. A megbékélési folyamatot természetesen a többség és a kisebbség politikai kultúrája, valamint megegyezési készsége is befolyásolja. Az autonómia kialakítása során ezért négy tényezőt kell figyelembe venni: a földrajzi elhelyezkedést, a népességet, a kulturális eltéréseket, és a már létező intézményeket. A kisebbségnek meg kell győznie a központi kormányzatot, hogy ő kisebbségként élt az állam egy bizonyos területén,

gyakorolta a saját oktatási, nyelvi, vallási és kulturális szokásait, és olyan saját intézményei vannak, amelyeket a teljes kisebbség, vagy akár a központi kormányzat, vagy egy nemzetközi szervezet is elismer.

Ugyanakkor azon autonómia-modellek, melyek kialakítása során nem vették teljes mértékben figyelembe a kisebbségi közösség kollektív jogait és nem rögzítették ezen jogokat kielégítő módon egy alkotmányban vagy egy törvényben, abban az esetben az autonómia működőképessége erőteljesen megkérdőjelezhető. Ha a kisebbségi közösség jogait nem biztosítják alkotmányos eszközökkel, akkor az etnikai csoport hivatkozhat az önrendelkezés jogára (például: koszovói albánok) annak érdekében, hogy alkotmányos változások történjenek az államban vagy, hogy kiválás útján nemzetközi megoldást találjon. A kiválás viszont veszélyezteti az állam területi egységét és egyben biztonságpolitikai kockázatot jelent nemcsak az adott állam, hanem a szomszédos térségek számára is.

A kisebbségi közösséget megillető jogosítványok alkotmányban való rögzítésével és az autonómia biztosításával elkerülhetővé válnak a különböző szeparatista törekvések. Az önrendelkezés legmagasabb fokának megteremtésével a nemzeti kisebbség ténylegesen saját sorsának meghatározója lesz és az állam területi integritását veszélyeztető elszakadási törekvések feleslegessé válnak.

Az autonómia-modellek kialakítása során ezért meg kell találni azt a helyes eljárást, amely mind az állam központi vezetését, mind a kisebbségként élő csoportot kielégíti. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják (lásd: spanyol alkotmányos modell, ahol az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogait alkotmányban rögzítik), hogy a tárgyalásos úton, a többség és a kisebbség közötti konszenzus eredményeként elfogadott autonómia-berendezkedések működnek a leghatékonyabban. A tárgyalásos útra a legjobb példa a spanyol demokratikus átalakulás, amely egyfajta „racionális átmenetként” jellemezhető. Ez nem csupán a politikai rendszer kiépítésének szükségessége és a nemzetiségi kérdés rendezése körül kialakult konszenzuson alapult, hanem az elit állandó alkujának és alkalmazkodásának folyamatán. Spanyolországot így méltán nevezhetjük „a modern elitek által kieszközölt rendezés modelljének.”¹⁹ Ebben kulcsszerepet játszott a nemzetiségi követelések befogadása és kezelése. A befogadás és a kezelés alkotmányos szabályozás útján, valamint fokozatos intézményi reformokon keresztül valósult meg, miközben sikerült a „jog uralmát” fenntartani, és ezzel elkerülhetővé vált a fennálló törvényesség felbomlása.

Az autonómia-modellek közül a spanyol és a katalán autonómia (alkotmányos és intézményi keretek garantálásával) képezi azt a megoldási módozatot, amely a leghatékonyabban szolgálja a spanyol államot alkotó nemzetiségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak megőrzését.

¹⁹ Gunther, Richard [1992]: Spain: The very Model of Modern Elite Settlement. In: John Higley – Richard Gunther: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge University Press, p. 38-80.

2. Az értekezés eredményei

2.1. Egy európai példa: A katalán regionális autonómia és kialakulásának történeti háttere

Az alkotmányos tárgyalások útján elfogadott spanyol és katalán autonómia-modell példaértékű megoldásnak számít a világon, mivel a központi állam és az „autonóm közösségek” közötti egyensúlyon alapul. A demokratikus átalakulás Spanyolországban szorosan összekapcsolódott az országot alkotó nemzeti kisebbségek kérdésének átfogó rendezésével. Mindez a folyamat lehetővé tette, hogy Spanyolország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozzon az Európai Unióhoz.²⁰

A spanyol államot alkotó nemzetiségek jogait biztosító alapcharta és a kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését szolgáló autonómia között szoros korreláció áll fenn, ezért feltételezéseim a következők.

Hipotézis: Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány a nemzeti kisebbségek kollektív jogait tiszteletben tartó autonómia gyakorlatára épül, amely fontos tanulságokkal szolgál a kelet-közép-európai térség számára, mivel ez a módszer lehetővé teszi a kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését.

Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány egyik legnagyobb vívmánya, hogy Spanyolországot 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösségekre osztotta, s ezzel szakított a Franco-rendszer által bevezetett centralizált államberendezkedéssel. Az alapcharta ugyan Spanyolország egységét és oszthatatlanságát hangsúlyozza, de elismeri az államot alkotó történelmi nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát. Az alkotmány második cikkelye kimondja, hogy „az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiájához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást.”²¹

Az alaptörvény 2. cikkelye elismeri, hogy a „közös történelmi, kulturális és gazdasági sajátosságokkal rendelkező, egymással határos provinciák, szigetek és történelmi régiók Autonóm Közösségeket hozhatnak létre”.²² Az alkotmány ugyanakkor nem tisztázza a „nemzetiség” és a

²⁰ A demokratikus átalakulásról lásd részletesebben: Andres de Blas Guerro [1989]: El problema nacional-regional español en la transición. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democrática española. Madrid, Sistema és Josep M. Colomer [1997]: La transición a la democracia: El modelo español. Anagra, Barcelona, valamint Simon János [1998]: Demokratikus átmenet Spanyolországban, Villányi úti könyvek.

²¹ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html>

²² Spain - Constitution http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html Lásd: La Constitución española,

„régio” közötti különbséget, a nemzetiség szó nem is fordul elő a szövegben. A leggyakrabban használt kifejezés az „autonóm közösség” (comunidad autonóma), ehhez viszont el kell jutni a bonyolult eljárási folyamathoz kötött autonómia-statútumhoz

Az egységes szabályozás ellenére a spanyol autonóm közösségeknek az autonómia megszerzése és az autonómiához való joga kétféleképpen történhet. Beszélhetünk korlátozott és teljes önkormányzatisággal rendelkező közösségekről. Ez utóbbiak közé tartozik Andalúzia, Baszkföld, Galícia, Kanári-szigetek, Katalónia, Navarra és a Valenciái Közösség. A többi Comunidad Autonóma: Aragónia, Asztúria, a Baleári-szigetek, Cantabria, Extremadura, Kasztília és León, Kasztília-La Mancha, La Rioja, Madrid és Murcia korlátozott önkormányzatisággal rendelkezik.

A korlátozott önkormányzatisággal rendelkező közösségek esetén a kezdeményezés a provinciák és a helyi hatalmi szervek képviselőinek a joga. Az autonómia megszerzése során az érintett testületek kétharmadának hat hónapon belül az alapegyezményhez csatlakoznia. A kiteljesedett önkormányzatiság esetén a kezdeményezés a helyi hatalmi szervek és a provinciák képviselőit illeti meg. Az autonómia megszerzéséhez pedig valamennyi megyében a municípiumok háromnegyedének egyetértésére és az aláírt szerződés népszavazással történő ratifikálására van szükség.²³

Összességében véve megállapíthatjuk, hogy az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány decentralizált államhatalmi berendezkedést valósított meg. A spanyol államot alkotó nemzeti kisebbségek - baszkok, katalánok és galíciaiak – kulturális és politikai jogait maradéktalanul biztosították.²⁴

Az alapcharta megpróbálja az „egység” és a „többnemzetiség” fogalmát összeegyeztetni oly módon, hogy elismeri az országot alkotó régiók és nemzetiségek különleges történelmi, nyelvi és kulturális sajátosságait.

2.2. A katalán autonóm intézményrendszer felépítése és működése

A spanyol alkotmány 152. cikke csak a 151. cikkben lefektetett eljárás alapján létrejött autonóm közösségek számára határozza meg az intézményi struktúra felépítését és működését: az általános választójog útján megválasztott törvényhozó gyűlést, amely törvényerejű normatív aktusokat fogadhat el; a végrehajtó és igazgatási feladatokat ellátó kormányzó tanácsot; valamint a törvényhozó gyűlés által saját soraiból megválasztott elnököt, aki a végrehajtói hatalom feje és képviseli az autonóm közösséget a nemzetközi politikában.

Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar.

²³ Szilágyi István [1998]: Európa és a hispán világ, Veszprémi Egyetem Kiadó, Veszprém, p. 113-129.

²⁴ Cotarelo, Ramón [1989]: La Constitución de 1978. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española, p. 317-343.

A spanyolországi demokratikus átmenet új lehetőséget teremtett Katalónia számára az önkormányzatiság intézményrendszerének kialakítása terén. Az 1977-es törvényhatósági választások után ideiglenes katalán vezetést (Generalitat de Catalunya) állítottak fel, amelynek jogköreit az 1978-as spanyol alkotmány, illetve az 1979-ben elfogadott Katalán Autonómia Statútum erősítette meg. Ez a folyamat az 1980-ban megtartott törvényhatósági választásokkal zárult le, amelynek következtében a katalán autonóm politikai hatalom végérvényesen visszakerült a katalán kormány kezébe.

A Katalán Autonómia Statútum, amelynek jogi alapját a spanyol alkotmány 151. cikkelye jelenti a katalán mint történelmi nemzetiség politikai és kulturális jogainak maximális figyelembevételével született meg. A katalánok számára az alaptörvény széles körű önkormányzáshoz való jogot biztosít, amely az elnököt, a parlamentet és a kormányzatot magába foglaló Generalitat formájában nyilvánul meg. A katalán alapcharta bevezető cikkelye a katalánokat „történelmi nemzetiségként határozza meg és elismeri az alkotmánnyal összhangban az önkormányzáshoz való jogukat”.²⁵

A spanyol alkotmány 149 és a katalán alapcharta 9 cikkelye a Katalán Autonóm Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó feladatokat sorolja fel. Ezek a következők:

- Katalónia önkormányzásához szükséges intézmények felállítása;
- közmunka megszervezése;
- kulturpolitika irányítása és közintézmények (múzeumok, iskolák, könyvtárak) fenntartása;
- turizmus;
- szociális feladatok ellátása;
- egészségügyi ellátás biztosítása;
- infrastruktúra és szállítás;
- oktatás és kutatás; illetve
- a régió hatáskörébe tartozó gazdasági ügyek ellátása.²⁶

A spanyol alkotmány értelmében a pénzügypolitika, a külpolitika (nemzetközi kapcsolatok) és az igazságszolgáltatás továbbra is a központi kormányzat hatáskörébe tartozik.

Összefoglalásként elmondható, hogy a spanyol és katalán alkotmány részletesen meghatározza a központi államot és a Katalán Autonóm Közösséget megillető hatásköröket. A jogkörök alapchartában történő rögzítésével pedig elkerülhetők a központi kormány és az autonóm tartomány között felmerülő hatásköri konfliktusok.

²⁵ Lásd: Estatut d' Autonomia de Catalunya, Preàmbul. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat Relacions interparlamentaries, p. 7.

²⁶ Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. Kisebbségkutatás, 2004/3. szám, p. 446-466.

2.3. Katalónia helye és szerepe Európában

A katalán és a spanyol alkotmány részletesen meghatározza a katalán nemzetiséget megillető jogköröket, ugyanakkor a státútum kielégítő szabályozása ellenére a katalán politikai pártok (Katalán Szocialista Párt, Katalán Köztársasági Baloldal) mellett a közvélemény jelentős része határozottan támogatja Katalónia autonómiájának további kibővítését.

Hipotézis: A katalán alapcharta és a spanyol alkotmány kielégítő szabályozása ellenére a katalánok jelentős része a Katalán Autonóm Közösség autonómiájának további kibővítését és a katalánok önálló nemzetként való elismerését követeli, amit a 2006 júniusában megtartott népszavazás eredménye is megerősít.

A Katalán Autonóm Közösség jogkörének kibővítése és a katalán autonómia reformjának kérdése 2003-ban került napirendre. A parlamenti pártok részvételével bizottságot állítottak fel az autonómia státútum-tervezetének kidolgozása érdekében. A Generalitat Konzultatív Tanácsának döntése és a katalán politikai erők közötti egyeztetéseknek megfelelően az autonómiatervezetet 2005. szeptember 30-án a katalán parlament kétharmados többséggel elfogadta. A kétharmados többséget igénylő jóváhagyásra 135 képviselő 120 igenlő voksával került sor. Ezt követően az autonómiatervezetet a spanyol parlament képviselőháza 189 igen és 154 nem szavazattal ratifikálta. 2006. június 18-án pedig sor került Katalónia autonómia-tervezetéről szóló népszavazás megtartására. A népszavazáson megjelentek (51% részvételi arány) döntő többsége, mintegy 74 százaléka igennel szavazott a státútumra, míg 20, 7 százaléka elutasította azt.²⁷

A Katalán Autonómia Státútum 3 területen bővítette ki az autonóm közösség hatáskörét.

1. Katalónia pénzügyi autonómiájának terén, melynek értelmében az adókból befolyt költségvetési összegnek a korábbi 33 százaléknál nagyobb része maradhat az autonóm tartománynál.
2. Saját igazságügyi és bírói szervezet felállítása. A katalán autonómiastátútum előírta az utolsó igazságszolgáltatási fórum feladatait ellátó Felsőbíróság (Tribunal Superior), illetve az Igazságügyi Tanács (Consejo de Justicia) felállítását, mely döntési jogkörrel bírt a bírák országos igazgatási szerve, az Igazságügyi Főtanács felett is. Katalónia főügyészét a spanyol kormány jelöli ki és működési engedélyét a Generalitat állapítja meg.
3. Katalónia számára a jelenleginél nagyobb szerep biztosítása az Európai Unió politikájában és

²⁷ Lásd részletesebben: Domonkos Endre: Katalónia mint regionális autonóm közösség - egy európai példa - In: Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja, TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers 2006/78. szám. In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>.

intézményekben (Régiók Bizottsága, Spanyol Állandó Képviselő mellett működő regionális irodák).²⁸

Katalónia autonómiájának kibővítéséről szóló tervezet erőteljesen megosztotta a politikai pártokat. A katalán politikai erők a Konvergencia és Unió (Convergència i Unió; CIU), a Katalán Szocialista Párt (Partit dels Socialistes de Catalunya; PSC) és a Katalán Köztársasági Baloldal (Esquerra Republicana de Catalunya; ERC) határozottan támogatták az autonómiabővítő statútumot és Katalónia mint autonóm régió Spanyolországon belüli nemzetként való elismerését követelik.

A Spanyol Néppárt (Partido Popular; PP) viszont ellenezte, alkotmányellenesnek és nacionalizmust erősítő tartotta az autonómiabővítő tervezetet. A Néppárt továbbra is ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, hogy Spanyolország a spanyol nép felbonthatatlan és oszthatatlan egységén alapul. A katalán autonómia további kiszélesítését azért nem tartják szükségesnek, mert az megbontaná az 1978-ban konszenzussal elfogadott alkotmány által bevezetett központi állam és autonóm közösségek között létrejött egyensúlyt.

A Spanyol Szocialista Munkáspárt (Partido Socialista Obrero Español; PSOE) megfelelő alkotmányos garanciák feltétele (a PSOE alkotmányjogi szakértői az önálló katalán adóhivatal felállításának tervét és a szuverenitással társítható „katalán nemzet” fogalmát tartalmazó statútumcikkelyt alkotmányellenesnek találták) mellett támogatta az autonómiabővítő statútumot.

A vita alapvetően azzal kapcsolatos, hogy Katalónia elfogadja-e a jelenlegi szabályozást, vagy pedig nagyobb fokú autonómiát szeretne elérni a pénzügyek, az igazságszolgáltatás és a nemzetközi kapcsolatok területén. A katalán autonómia további kibővítésének szándékát – mint azt a 2006. június 18-án megtartott népszavazás is megmutatta – a katalán politikai pártok mellett a lakosság döntő többsége is támogatja. Ugyanakkor a további autonómiabővítő kezdeményezésekhez nemcsak a katalán, hanem a spanyol politikai pártok közötti konszenzusra és a spanyol alkotmányos berendezkedés módosítására irányuló javaslatok kidolgozására van szükség. A politikai erőviszonyok alapján elmondható, hogy jelenleg az alkotmányos rendszer megváltoztatásának kérdése és az autonóm közösségek jogköreinek kibővítése nincs napirenden.

Katalónia esetében a külpolitika a nemzeti identitás védelmének és a tartomány gazdasági-politikai és kulturális befolyása megerősítésének fő eszköze. Katalónia külpolitikai hatásköre ugyan korlátozott, de az autonóm tartomány nemzeti szinten együttműködik a spanyol parlamenti képviselőkkel a külpolitika irányvonalának kidolgozása érdekében. A katalán politikai pártok arra törekednek, hogy nemzeti szinten maximálják a spanyol politikára való befolyásukat és növeljék részvételüket az Európai uniós döntéshozatalban.

²⁸ Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. In: <http://www.parlament-cat.net> és www.gencat.net/nouestatut.

A katalán stratégia a megosztott szuverenitásra és a korlátozott szuverenitás hagyományára épül erőteljesen kihangsúlyozva a katalán identitást, miközben azt az új, komplex hatalmi hálózatok kontextusába helyezi. Az Európai Unió a maga komplex intézményi rendszerével ideális háttérrel biztosít ehhez, lehetővé téve Katalónia számára, hogy összetett stratégiát kövessen. A katalánok Európában a gazdasági lehetőségek forrását látják és az Európai Uniótól támogatást remélnék kulturális és nyelvi jogaik kiterjesztését célzó politikájukhoz és önkormányzati törekvéseik előmozdításához a szubszidiaritás elve és a Régiók Európája koncepció iránti elkötelezettség alapján.²⁹

Az alkotmányos fejlődés végpontját sohasem határozzák meg közelebbről, csak annyit mondanak, hogy az a katalán autonómia növelését, Spanyolország több nemzetből összetevődő voltának elismerését, valamint a régiók és az állammal nem rendelkező nemzetek számára Európában biztosítandó nagyobb teret foglalja magában.

A katalán Európa-politikával kapcsolatosan megállapítható, hogy alapvetően megfontolt és megegyezést kereső koncepciót képvisel, valamint kerüli a spanyol központi állammal szembeni konfrontációt.³⁰

A külkapcsolati rendszer az intézményi tényezők mellett a politikai pártok között létrejött „taktikai szövetségtől” is függ.

Megjegyzendő, hogy Katalóniának és a spanyolországi régióknak nincs a német tartományokhoz hasonló befolyásuk az őket érintő közösségi politikára, mindez azonban nem tartja vissza az autonóm tartományt attól, hogy intenzív nemzetközi gazdasági-kulturális és politikai tevékenységet folytasson. Az elkövetkező időszakban a katalán diplomácia legfontosabb célja meggyőzni az európai régiókat arról, hogy regionális szintre is terjesszék ki a szubszidiaritás elvét.

2.4. A katalán regionális autonómia tapasztalatai és alkalmazhatósága Kelet-Közép-Európában

A spanyol és a katalán alkotmányos modell, amely alaptörvényben rögzíti az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogait fontos tanulsággal szolgálhat a Kelet-Közép-Európában élő magyar nemzeti kisebbségek számára is, mivel ez a megoldási módzat segíti elő a legjobban elő a határon túli magyarság identitásának megőrzését.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a szlovákiai és romániai magyar kisebbséghez tartozók száma együtt meghaladja a 2 milliót, s ezzel a régió uniós államaiban ők alkotják a második legnagyobb

²⁹ Michael Keating: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? In: Régió, 2003/3. szám, p. 69-87.

³⁰ Domonkos Endre: A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az európai uniós politikában. In: Külügyi Szemle, 2008/1. szám, p. 84-94.

kisebbségi csoportot.³¹

A felvidéki, erdélyi és a vajdasági magyarok azon követelése, amely a területi vagy a személyi autonómia megteremtésére irányul teljesen megfelel az Európai Unió által hangoztatott szubszidiaritás elvének.

Mind az erdélyi, mind a felvidéki és a vajdasági autonómia-elképzelések a személyi és a területi autonómia modell elveire épülnek, és központi szerepet kap bennük az anyanyelv mindennapi használata, mint a kisebbségi közösség identitásának megőrzéséül szolgáló egyik legfőbb eszköz. A Romániában, Szlovákiában és a Vajdaságban kialakítandó autonómiaformák feltételezik:

- a személyi elven működő autonómiát;
- az egy településen többségben élők helyi (kisebbségi) autonómiáját;
- a helyi települési autonómiák társulásának területi autonómiáját.

Az autonómia sikeres megvalósítása érdekében a következő feladatokat kell megoldani:

- az anyanyelvhasználat szabályozása, és az anyanyelven történő oktatás biztosítása a köz- és magánéletben egyaránt;
- a nemzeti kultusz megőrzésének biztosítása (sajtó, TV, rádió, hagyományok, ünnepek, szimbólumok);
- helyi közigazgatási ügyek megoldása (közigazgatás, rendőrség, bíróság és szociális ügyek);
- gazdasági és pénzügyi hatáskörök megvalósulása (állami költségvetési keret biztosítása, az adókiadás joga, illetékek, állami szolgáltatások után járó költségtérítések).

A magyarok Romániában, Szerbiában és Szlovákiában szerves közösséget alkotnak. A magyar kisebbségek autonómiatörekvéseinek közös jellemzője, hogy azokat kizárólag demokratikus úton, a jogállamiság tiszteletben tartásával kívánják elérni. Minden határon túli magyar párt a kisebbségi és többségi társadalom közötti párbeszéd fontosságát és a tárgyalásos úton történő megállapodások jogi kodifikációját hangsúlyozza.

A Magyar Koalíció Pártja (MKP), a Románia Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) és a Vajdasági Magyarok Szövetsége (VMSZ) által kidolgozott autonómia-tervezetek háromlépcsős modellre épülnek. Ez az autonómia-modell a következő elemekre épül:

- a személyi elvű autonómiára;
- a településen többséget képviselők számára sajátos státusú helyi önkormányzatokra; valamint
- a települések szövetségével létrejövő területi autonómiára.³²

³¹ Gyurgyík László – Sebők László [2003]: Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989-2002. Budapest, Teleki László Alapítvány, p. 186-223.

³² Beréti László [2005]: Magyar autonómia-törekvések a Vajdaságban és Romániában. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, p. 149-166.

E három autonómia-forma együttes megvalósításával mind a tömb, mind a szórványmagyarság identitása megőrizhető lenne. A személyi autonómia azokra az állampolgárokra terjedne ki, akik magyarnak vallják magukat, szabad döntésükön múlik az autonómiához való csatlakozás. Ez a modell mintegy közjogi keretbe foglalná az önazonosság megőrzéséhez szükséges feltételeket.

Mindhárom magyar szervezet által kidolgozott autonómiatervezetben nagy hangsúlyt kap az anyanyelv szabad használatának biztosítása a közigazgatási, az igazságszolgáltatási és a közoktatási intézményekben.

Fontos szempontot jelent a megfelelő gazdasági és pénzügyi keret biztosítása, mivel az önkormányzatiság megteremtéséhez gazdasági autonómiára van szükség. Autonómia ugyanis nem működhet megfelelő pénzeszközök és jövedelemforrások nélkül. A különböző tervezetek tartalmazzák az állami költségvetés autonómiáknak biztosított forrásait, a közösség tulajdonnal történő ellátását, valamint más bevételi források lehetőségeit.

Az autonómia-elképzelések gyakorlati megvalósítását nagymértékben befolyásolják a határon túli magyar pártok között ebben a kérdésben kialakult ellentétek is (lásd: VMSZ és VDMSZ, illetve RMDSZ-n belüli személyi ellentétek).

Az autonómia-törekvések megvalósítása során számításba kell venni az érintett országok többségi társadalmának támogatását is. Jelenleg a román, a szerb és a szlovák lakosság többsége az autonómiát egyfajta veszélyként fogja fel az állam területi integritására és szuverenitására nézve. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy a magyar kisebbségek sem Romániában, sem pedig a Felvidéken és a Vajdaságban nem jelentenek biztonsági kockázatot az érintett államok területi integritására nézve. A magyar nemzeti kisebbségek ugyanis olyan alkotmányos és jogi keretek kidolgozásán munkálkodnak, amelynek révén egyenrangú tagjai lehetnek országaik társadalmának és befolyástól mentesen ápolhatják magyarságukból adódó identitásukat.

A határon túli magyar kisebbségek elképzeléseinek megvalósításához elengedhetetlenül szükséges az anyaország kormányzatának támogatása. A határon túli magyarság érdekeinek képviselete és autonómiatörekvéseinek támogatása a mindenkori magyar kormányok alkotmányos kötelezettsége kell, hogy legyen.

A katalán autonómia kialakítása során a katalánok érdekérvényesítő képessége azért volt erős, mert:

- gazdaságuk teljesítőképessége erősebb volt, mint a többségi államé;
- a lakosság a mai napig konzekvensen ragaszkodik nemzeti identitásának megőrzéséhez;
- az autonómia-elképzelések terén pedig egy széles körű konszenzus alakult ki a politikai és társadalmi erők között.³³

³³ Domonkos Endre: A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában. In: Valóság, 2009/3. szám, p. 72-86.

A magyar nemzeti kisebbségeknek autonómia-törekvéseik sikeres megvalósítása érdekében a fent említett célokat kell követnie.

3. Következtések összegzése

Az autonómia-modelleknek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzésére gyakorolt hatásával kapcsolatosan az alábbi következtetések fogalmazhatók meg.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Tehát: Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Tehát: Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Abban az esetben, ha az adott állam területén élő nemzeti kisebbség nyelvi, politikai és kulturális jogait nem biztosítják alkotmányban vagy törvényben, akkor az így létrehozott autonómia-berendezkedés hosszabb távon is életképtelennek bizonyulhat és az adott térségben élő etnikai csoport elszakadási törekvéseit erősítheti. A szeparatista törekvések egyértelműen veszélyeztetik az adott állam stabilitását egyben biztonságpolitikai kockázatot is jelentenek.

Megállapíthatjuk, hogy minden autonómia-berendezkedés megszületését az adott államon belül mélyreható alkotmányos reformnak kell megelőznie. Az autonómia intézményesülése sokféle formában bekövetkezhet, sikeres működésük vagy esetleges bukásuk politikai kontextus függvénye. Fontos szempontot jelent, hogy az autonómiát igénylő csoportok elvárásai igazodjanak az állam elképzeléseihez.

A spanyol és a katalán alkotmányos modell tapasztalatai azt mutatják, hogy az autonómia megteremtéséhez a többségi és a kisebbségi csoportok közötti folyamatos párbeszédre van szükség. Spanyolország demokratizálódása szorosan összekapcsolódott a kisebbségi követelések megfelelő mértékű kezelésével. A kisebbségi nacionalizmus egyre erősebbé vált a demokratizálódási folyamat elmélyülésével. Spanyolországban a demokratikus jogokért folytatott küzdelem együtt járt a kulturális szabadság és a politikai autonómia megszerzésének törekvésével.

A spanyol demokratikus átmenet sikerében 2 tényező játszott meghatározó szerepet:

1. A pragmatikus erők kormányra kerülése, amelyek számára megfelelő keretet biztosított a János Károly által képviselt monarchia. A monarchia ugyanis ideális eszközt jelentett arra, hogy megjelenítse és hordozza a változásban lévő társadalom törekvéseit, egységbe foglalva Spanyolországot alkotó nemzetiségek eltérő identitásait.
2. A politikai pártok és a társadalmi erők közötti konszenzus, melynek eredményeként megteremtődtek a demokratikus konszolidáció feltételei, valamint kialakult és megszilárdult a jogállamiság intézményrendszere. A „spanyol út” ebből következően méltán nevezhető „megállapodásos átmenetnek”.

Az alkotmányos tárgyalások keretében elfogadott katalán autonómia modell tehát fontos tanulságokkal szolgálhat a kelet-közép-európai térségben élő magyar nemzeti kisebbség számára is, mivel ez a megoldási módozat segíti elő a legjobban a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését és védelmét.

Az érintett szomszédos államokkal való tárgyalások keretében a szereplők lehető legszélesebb körének (határon túli magyar szervezetek, civil társadalom és a kormányzat képviselőinek) bevonásával olyan kompromisszumos megoldást kell kidolgozni, amely egyszerre garantálja a magyar kisebbség nyelvi-politikai és kulturális jogainak védelmét biztosító intézményrendszert és nem veszélyezteti az illető állam területi integritását.

A tárgyalások eredményeként elfogadott alkotmányban vagy törvényben kell rögzíteni a központi államot és a nemzeti kisebbségeket megillető jogosítványokat, amelynek révén elkerülhetővé válik a központi kormányzat és a nemzeti kisebbségek közötti hatásköri összeütközés.

Fontos szempontot jelent továbbá az autonómiát garantáló intézményrendszer finanszírozásának biztosítása. Valamennyi autonómia-modellnek rendelkeznie kell a gazdaságpolitikájának érvényesítéséhez szükséges pénzügyi háttérrel. Ez megvalósítható az adókiadás jogával, ami viszont a gazdasági egyenlőtlenségek kialakulásának kockázatát hordozza magában, amennyiben az adórendszer vagy a kamatlábak jelentősen különböznek az ország többi részétől. Jobb megoldást jelent, ha a központi állam pénzügyi forrásainak elosztását alkotmányban garantálják (Spanyolországban az alapchartában rögzítették a Katalán Autonóm Közösséget megillető pénzügyi forrásokat). Ennek a megoldásnak ugyanakkor az a veszélye, hogy az autonóm régió költségvetését túlzottan központi kormányzathoz köti.

Az autonómia megfelelő szakértelemmel való kialakítása alkalmas lehet arra, hogy a kisebbségi konfliktusokat és a kisebbségek problémás ügyeit kielégítően megoldja. A katalán autonómia az alkotmányban biztosított széles körű önkormányzati jogokat biztosító intézményrendszerével a

katalán nemzeti identitás megőrzésének egyik legfőbb eszközét jelenti és egyben mintául szolgál a nemzetiségi kérdések békés úton történő rendezéséhez is.

4.Főbb hivatkozások

- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről való Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére tett, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozó javaslat szövege. In: 1201-es Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kiegészítő jegyzőkönyvről, 1993. február
- Beréti László [2005]: Magyar autonómia-törekvések a Vajdaságban és Romániában. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.
- Colomer, Josep M. [1997]: La transición a la democracia: El modelo español. Anagra, Barcelona.
- Cotarelo, Ramón [1989]: La Constitución de 1978. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española. Sistema, Madrid, p. 318-343.
- De Blas Guerro, Andres [1989]: El problema nacional-regional español en la transición. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española. Madrid, Sistema, p. 587-608.
- Estatut d'Autonomia de Catalunya. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat Relacions interparlamentaries.
- Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet koppenhágai dokumentuma, IV. fejezet 35 szakasz. In: Documents 1973-1997 / Organization for Security and Co-operation in Europe [elektronikus dokumentum]. -Prague : Office of the OSCE Secretariat, 1998.
- Francesco Capotorti [1979]: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2./348./Rev.1. (1979).
- Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. Kisebbségkutatás, 2004/3. szám, p. 446-466.

- Gunther, Richard [1992]: Spain: The very Model of Modern Elite Settlement. In: John Higley – Richard Gunther (eds.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge University Press.
- Gyurgyík László – Sebők László [2003]: Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989-2002. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- Habermas, Jürgen: The Postnational Constellation: Political Essays. Cambridge, 2001.
- Heintze, Hans-Joachim [1994]: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz. Baden-Baden.
- Heintze, Hans-Joachim [1997]: Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In: Günther Bachter: Federalism against Ethnicity? Verlag Rüegger, Zürich.
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 4 cikk. In: A helyi önkormányzatok európai chartája / Council of Europe. - Strasbourg : CoE, 1997.
- Hofmann, Rainer [1998]: Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems. German Yearbook of International Law 40. Duncker und Humboldt, Berlin, p. 357-382.
- HRC Concluding Comments regarding Canada, Mexico and Norway. UN Doc. CCPR/C79 add.
- Jules Deschènes [1985]: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4./Sub2./1985./31., 181. rész (1985).
- Jutila Matti: Desecuritizing Minority rights: Against Determinism. Security Dialogue, 2006. 37. évf. 2. p. 167-187.
- Kardos Gábor [2007]: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. Gondolat Kiadó, Budapest.

- Kovács Péter [1994]: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. In: Magyarország és Európa, 1994/2. szám. p. 77-85.
- Lapidoth, Ruth [1997]: Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts. Washington, United States Institute of Peace.
- Michael Keating: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? In: Régió, 2003/3. szám, p. 69-88.
- Pentassuglia, Gaetano: State Sovereignty, Minorities and Self-Determination. A Comprehensive Legal View. International Journal on Minority and Group Rights, 2002. Vol. 9. p. 303-324.
- Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. In: <http://www.parlament-cat.net> és www.gencat.net/nouestatut.
- Simon János [1998]: Demokratikus átmenet Spanyolországban. Villányi úti könyvek, Budapest.
- Snežana Trifunovska [1997]: Self-determination for minorities and indigenous people. International Journal on Minority and Group Rights, 1997. Vol.5, No. 2. p. 175-197.
- Spain - Constitution <http://www.servat.unibe.ch/icl/sp000000.html> Lásd: La Constitucion española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978.
- Szilágyi István [1998]: Európa és a hispán világ. Veszprémi Egyetem Kiadó, Veszprémi Egyetem.
- The institutions of the Generalitat today. Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries, 2003.

5. A témakörrel kapcsolatos publikációk

FOLYÓIRATOK

- A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában. In: Valóság, 2009/3. szám, p. 72-86.
- A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az európai uniós politikában. In: Külügyi Szemle, 2008/1. szám, p. 84-94.
- A spanyol és a magyar uniós politika közös jellemzői. In: Magyar Külügyi Intézet, MKI-tanulmányok, 2010/3. 2010. január 20.
In: <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=23>
- A Zapatero-kabinet értékelése. Magyar Külügyi Intézet, MKI Tanulmányok, 2008/15. szám. (2008. április 18.) In: Magyar Külügyi Intézet: http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2008-15-Domokos_Endre-zapatero.pdf, p. 1-12.
- A Zapatero-kormány EU-politikája politikája (2004-2005). In: Grotius.
A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata
<http://www.grotius.hu/publ/szerzo.asp?id=XYEZYP>, p. 1-13.
- A Zapatero-kormány Latin-Amerika politikája az ibéramerikai konferenciák tükrében. In: Európai Tükör, 2009/1. szám, p. 111-128.
- Az amerikai pénzügyi és hitelválság következményei a spanyol ingatlanpiacon. In: Európai Tükör, 2009/10. szám, p. 51-62.
- Az Európai Unió és Latin-Amerika közötti kapcsolatok fejlődésének irányvonalai. In: Grotius.
A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata;
<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=YYUBTZ>
- Katalónia mint regionális autonóm közösség – egy európai példa -. Teleki László Intézet,

Külpolitikai Tanulmányok Központja. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers. In:
<http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>, p. 1-22.

- Ortega y Gasset Európa-felfogása. In: Grotius; Bóka Éva: Európa újragondolása. A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóíratára; www.grotius.hu/publ/docT.asp?id=17
- Spanyolország európai uniós tagságának tapasztalatai. In: Európai Tükör, 2008/5. szám, p. 78-91.
- Spanyolország gazdaságpolitikája és csatlakozása a GMU-hoz. In: Európai Tükör, 2007/9. szám, p. 54-72.

KÖNYVRÉSZLET

- A válság következményei a spanyol ingatlanpiacon. In: Világgazdasági válság 2008-2009. Szerk.: Magas István. Aula Könyvkiadó, Budapest, 2009. p. 303-318.

KONFERENCIÁK, ELŐADÁSOK

- Magyar nyelvű előadás „Katalónia mint regionális autonóm közösség - egy európai példa” címmel, 2006. október 8-án a Teleki László Intézetben.
- Magyar nyelvű előadás „A Zapatero-kormány európai uniós külpolitikája és a március 9-i választások értékelése” címmel, 2008. március 13-án a Magyar Külügyi Intézetben.
- Magyar nyelvű előadás Spanyolország és Európa viszonyáról a Pécsi Magyar- Spanyol Baráti Társaság szervezésében Pécsen, 2009. január 19-én a Civil Közösségek Házában.
- Spanyol nyelvű előadás az EU és Latin-Amerika közötti kapcsolatokról Pécsen, 2010. május 3-án a XI. ibéramerikai konferencia keretében. (Ponencia en la Conferencia Internacional 1810-2010: Europa, Hungría y América Latina „Los enlaces entre la UE y América Latina” en Pécs los días 3-4 de mayo de 2010 dentro del marco de las XI Jornadas Iberoamericanas).

