

## VARIÁCIÓK A VERTIKÁLIS HATALOMMEGOSZTÁSRA

### *Autonómia modellek és lehetőségek a XXI. századi Európában*

SZANISZLÓ Krisztián  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

#### 1. Előszó

Az *autonómia* kifejezés az elmúlt évtizedben került a magyar nemzetpolitika érdeklődésének homlokterébe. Egy görög eredetű, több jelentésű kifejezésről van szó, mely úgy vált a közbeszéd részévé, hogy eltérő jelentéstartalmainak pontos tisztázására nem került sor. Az autonómia kérdésköre felvet számos olyan jelenséget, melyek a politológia vagy a szociológia tudományának segítségével írhatóak le, jelen esszé viszont az Európában működő egyes autonómia modellek organikus történetei kifejlődésének és belső jogintézményeik leíró jellegű bemutatására vállalkozik.

Jelen mű az egyes nemzeti kisebbségeket, nemzetiségeket megillető közösségi, tehát kulturális (nyelvi) és területi autonómia modelljeit és lehetőségeit kívánja bemutatni Európában, a XXI. század elején.

A terjedelem és a téma okán így nem áll módunkban foglalkozni az egyéni, személyi autonómia, a települési önkormányzatok és az egyes közintézmények (pl. egyetemek), közttestületek autonómiájával.

Az autonómia fogalmának sem a szakirodalom, sem pedig a politikai közbeszéd szintjén sincs univerzálisan elfogadott definíciója. Bizonyos nyelvekben,<sup>1</sup> tudományos műhelyekben a függetlenség szinonimájaként használják az autonómia kifejezést, mely sok esetben rendkívüli mértékben megnehezíti a többségi politikai közösséggel való párbeszédet az autonómia kérdésköréről. Máshol az autonómia fogalma az adott nemzeti kisebbséghez tartozó lakosság önszerveződését, öngazgatását a regionalizmus, a területi decentralizáció vagy az egész állam föderális újjászervezésének eszközével garantáló kisebbségvédelmi struktúrát jelöli.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ilyen a neolatin nyelvcsaládba tartozó francia és román nyelv.

<sup>2</sup> FRANCIS DELPÉRÉE: A kisebbségvédelem hagyományos módjai. In: TRÓCSÁNYI László – FRANCIS DELPÉRÉE (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai – a belga és a magyar példa.*

A hatalommegosztás fogalma alatt általában a horizontális hatalommegosztást értjük, amelyben a három tipikus hatalmi funkció – a törvényhozó, végrehajtó és a bírói jogalkalmazó – valamelyikét ellátó, területileg azonos szinten elhelyezkedő intézmények a fékek és egyensúlyok rendszerében gyakorolják a törvényben lefektetett hatásköreiket.<sup>3</sup> Az amerikai jogdogmatikában jelent meg elsőként a vertikális hatalommegosztás fogalma, mely az eltérő területi szinten lévő és eltérő funkciót gyakorló jogintézmények, államszervezeti képződmények modellezésre szolgál.<sup>4</sup> A vertikális hatalommegosztás klasszikus példái a szövetségi államok,<sup>5</sup> ahol a szövetség és a szövetséget alkotó tagállamok intézményei esetében a legitimáció egyaránt a népszuverenitásból ered, vagy a legitimációs láncolat útján abból levezethető. A vertikális hatalommegosztás formái közé sorolható az általában az adott államon belül lévő nemzeti kisebbségeket megillető kulturális vagy területi autonómia is, mely utóbbi esetben az adott állam közigazgatási beosztásától eltérő, atipikus területi egység, melynek feladat és hatásköreit, belső szervezetét általában statútumok vagy bilaterális egyezmények szabályozzák. A kulturálisan vagy területileg autonóm struktúrák esetében tehát vertikális hatalommegosztásról abban az esetben beszélhetünk, ha azok intézményei a központi vagy szövetségi állam hasonló irányító szerveivel azonos módon nyerik el legitimációjukat. Ennek másik feltétele, hogy az autonóm struktúrák olyan hatáskörökkel rendelkezzenek, melyekkel bizonyos jogkörök tekintetében korlátozni, ellensúlyozni tudják az állami szinten lévő intézmények döntési szabadságát.<sup>6</sup>

Az autonómia bonyolult és sok esetben problematikus tematikájának egyes szelektivel számos tudományos mű foglalkozott a rendszerváltástól napjainkig, a területi autonómia kérdéskörének egészét mégis nagyon kevés szerző kísérelte meg az eddigiekben bemutatni.<sup>7</sup>

Céлом az érdeklődő szakmai és közvélemény számára közérthetően, tömören, bemutatni az egyes európai autonómiamodelleket, mert ezek talán relevanciával szolgálhatnak a kulturális vagy éppen területi autonómiáért küzdő Kárpát-medencei magyar közösségek számára is. Az adott államon belüli kulturális vagy területi autonómia modelljei a vertikális hatalommegosztás atipikus példái, melyre az adott ország közjogi hagyományai, földrajzi, kulturális és nyelvi adottságai is befolyásoló tényezővel bírnak. Egy adott államon belül is találhatunk különböző feladat és hatáskörrel rendelkező autonóm entitásokat.<sup>8</sup> Ezért sem igazán lehetséges azonos mód-

---

Louvain–Szeged, Louvaini Katolikus Egyetem Közjogi Intézete–Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara, 2003. 87–88.

<sup>3</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 155.

<sup>4</sup> Uo. 156–157.

<sup>5</sup> Pl. Amerikai Egyesült Államok, Ausztria és Németország.

<sup>6</sup> CSINK i. m. 156.

<sup>7</sup> Pl. GERENCSÉR Balázs – JUHÁSZ Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. Budapest, Kézirat, 2001.

<sup>8</sup> Erre jó példa Spanyolország, ahol a területi autonómiákat különböző statútumok szabályozzák, és a brit devolúció, mely Észak Írorszában, Skóciában és Walesben más-más területeken jelenik meg.

szertan és kritériumrendszer alapján összehasonlító módon bemutatni a különböző autonómiamodelleket. Természetesen különböző tendenciák felrajzolhatóak erősödő<sup>9</sup> és felbomló<sup>10</sup> autonóm struktúrákkal, de az eltérések oly mértékűek, hogy nem érdemes ezeket azonos „skatulyákba” helyezni.

## 2. Az egyes autonómiamodellek

### 2.1. Spanyolország

Spanyolország története során mindig is etnikailag sokszínű ország volt. Az egységes Spanyol Királyság ugyan már a XV. században létrejött, ám a kulturálisan, nyelvileg és politikailag domináns helyzetben lévő kasztíliaiakkal szemben a szintén újlatin nyelvet beszélő asztúriaiak, galíciaiak, katalánok és a kulturálisan, nyelvileg unikális baszkok mindvégig megőrizték különállásukat.

Katalóniában 1931-ben népszavazást tartottak, ahol a lakosság elsőprő többsége, mintegy 99 %-a támogatta az autonómia-törekvéseket. Ezután Katalónia saját alkotmányt és széleskörű autonómiát (pl. katalán parlament) kapott Spanyolországon belül, amelyet azonban megszakításokkal csak Franco tábornok hatalomra jutásáig élvezhettek.<sup>11</sup> Baszkföld kevésbé volt szerencsés; ugyan 1936-ban hosszas alkudozások után a Cortes megszavazta a Baszk Autonóm Provincia létrehozását, de ennek gyakorlati kibontakozása a kirobbant spanyol polgárháború miatt elmaradt.<sup>12</sup> A baszkok történelmi vásárvárosuk, Guernica porig bombázásával<sup>13</sup> fizettek nemzeti törekvéseikért.

A spanyol polgárháború nemcsak az ideológiailag élesen szemben álló nacionalisták–falangisták (spanyol fasiszta irányzat) és köztársaságiak (anarchisták, kommunisták, mérsékelt szocialisták) kíméletlen harca volt, hanem a centralizáció hívének számító javarészt kasztíliai falangista–francóista lázadó katonák és baszk, valamint katalán autonómisták–szeparatisták véres küzdelme is.

Franco tábornok tekintélyelvű rendszere (1939–1975) felszámolta a köztársasági korszakban létrejött autonóm igazgatási területeket,<sup>14</sup> betiltotta a helyi nyelvek használatát nemcsak a közigazgatásban, hanem a mindennapokban is, és feloszlatta

<sup>9</sup> Spanyolországon belül Katalónia vagy az Egyesült Királyságon belül Észak-Írország egyre több hatáskört igyekeznek magukhoz vonni.

<sup>10</sup> A Szerbiától de facto függetlenedő Koszovó.

<sup>11</sup> GERENCSÉR–JUHASZ i. m. 87–88.

<sup>12</sup> GERENCSÉR–JUHASZ i. m. 97.

<sup>13</sup> Az eseményről Pablo Picasso készítette el a híres kubista olajfestményét hasonló címmel az 1937-es párizsi világkiállításra.

<sup>14</sup> Pl. Baszk Autonóm Provincia.

a nemzetiségek intézményeit.<sup>15</sup> A radikálisan központosított, bürokratizált Franco-rendszer államberendezkedését mindössze hét törvény szabályozta.<sup>16</sup>

Franco halála után I. János Károly megkoronázásával restaurálták az alkotmányos monarchiát, és hozzáláttak a demokratikus intézményrendszer kiépítéséhez. Adolfo Suárez miniszterelnök, valamint a Franco-rendszer összeomlása utáni első demokratikusan választott kormány által kidolgozott alkotmánytervezetet a király 1978-ban szentesítette.<sup>17</sup> A spanyol alkotmány már a bevezető címében deklarálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz (autonómia) való jogát. Az autonóm közösségek elismerése mellett ugyanakkor hitet tesz az egységes és oszthatatlan spanyol államnemzet mellett,<sup>18</sup> ezzel kizárva egy föderális állam lehetőségét.<sup>19</sup> Ennek ellenére hivatalosan az autonóm közösségek államaként<sup>20</sup> definiált Spanyolország közigazgatása mára már egy szövetségi államéra emlékeztet.<sup>21</sup>

A spanyol alkotmány részletesen szabályozza az autonóm területi státusz megszerzésének eljárásrendjét. A spanyol alkotmány taxatív felsorolja a közigazgatás területi önkormányzatisággal rendelkező egységeit, nevesítve a községeket, tartományokat és autonóm közösségeket.<sup>22</sup> A két marokkói spanyol enklávét, Ceuta és Melilla autonóm városi ranggal rendelkeznek, de nem számítanak autonóm közösségeknek. Az alkotmány az autonómia megszerzésének két különböző eljárásrendjét szabályozza.<sup>23</sup> Főszabály szerint az autonóm státusz megszerzését az egymással határos, közös gazdasági, kulturális vagy történelmi gyökerekkel rendelkező tartományok vagy szigetek, szigetcsoportok kezdeményezhetik közvetlenül választott, népképviselői jellegű, területi önkormányzati feladatokat ellátó tartományi tanácsaikon keresztül.

Az első lehetőség szerinti kezdeményezés feltétele, hogy melléálljon a kezdeményező tartományi tanácsok területén lévő községek legalább kétharmada, akik a területükön élő választásra jogosult állampolgároknak legalább a felét képviselik.<sup>24</sup> Az autonóm közösségek belső, saját „alkotmányát” jelentő statútumok tervezeteit az érintett tartományi tanácsi, valamint a tartományok képviselőházi és szenátusi képviselőiből megalakuló testület dolgozza ki, és terjeszti a spanyol alsóház, a Cortes

<sup>15</sup> HÉVIZI Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*, Budapest, Püski, 2001. 80.

<sup>16</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest, HVG-Orac, 2007. 347.

<sup>17</sup> GYÖRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris, 2006. 188.

<sup>18</sup> Spanyolország Alkotmánya (Sp. Alk.), 2. cikk.

<sup>19</sup> Sp. Alk. 145. cikk (1) bek.

<sup>20</sup> Estados de las Autonomías.

<sup>21</sup> Ld. bővebben SZILÁGYI István: *Spanyolország: az autonómia modellől a föderális berendezkedésig*. In: KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, IDRResearch Kft.–Publikon, 2010.

<sup>22</sup> Sp. Alk. 137. cikk.

<sup>23</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i. m. 353–355.

<sup>24</sup> Sp. Alk. 143. cikk (2) bek.

plénuma elé, mely organikus törvény<sup>25</sup> formájában fogadja el a tartományok státútum kezdeményezéseit. Az ilyen eljárásban létrejött autonóm (területi) közösségek hatásköreit<sup>26</sup> az alkotmány taxatív jelleggel sorolja fel.<sup>27</sup> A hatálybalépést követő öt év elteltével lehetőség nyílik a státútumok módosításával a hatásköri lista bővítésére, de csak megfelelő keretek között; az alkotmányos szinten a taxáció eszközével szabályozott kizárólagos (központi) állami hatáskörök<sup>28</sup> sérelme nélkül. Sikertelen kezdeményezés esetén öt éves moratórium lép életbe, mely ezen időintervallumon belül megakadályozza a hasonló jellegű autonómia törekvések érvényesíthetőségét.<sup>29</sup>

A másik lehetőség, hogy a kezdeményező tartományok községeknek háromnegyede, melyek a tartományokban szavazati joggal rendelkező választópolgároknak több, mint a felét képviselik, támogatniuk kell az autonómia eljárást. A kezdeményezés és a státútum-tervezet elfogadásának feltétele, hogy az egyes tartományokban élő választópolgárok abszolút többsége azt referendum keretében a vonatkozó organikus törvény előírásainak megfelelően jóváhagyja.<sup>30</sup> Ennek a kezdeményezési formának az előnye, hogy nem kell az öt éves határidőnek eltelnie az autonóm közösségek hatásköreinek bővítéséhez.

Egy föderációban a tagállamok, tartományok feladat- és hatáskörei, jogaik és kötelezettségeik megegyezők. Ezzel szemben az autonóm közösségekre épülő spanyol regionalizmus sajátossága, hogy státútumaik különbözőségeinek nyomán az autonóm területek kiváltságai, valamint feladat- és hatáskörei is eltérnek. A széleskörű nyelvhasználati jogoknak értelemszerűen nincs jelentősége a kasztíliai dialektust használó tartományokban, ellentétben például Baszkfölddel vagy Katalóniával. Összességében elmondható, hogy mindegyik autonóm közösség rendelkezik népképviselői jellegű egykamarás törvényhozással,<sup>31</sup> a végrehajtó hatalmat a kormányzótanács irányítja, melynek vezetőjét a törvényhozó gyűlés tagjai közül a monarcha nevezi ki. A szintén létrehozandó felsőbíróságok<sup>32</sup> azonban a központi bírósági szervezetrendszer részét képezik.<sup>33</sup> Spanyolországban az autonómia lehetősége nem maradt csupán az alkotmányban írott malaszt, hanem széles körűen elterjedt intézménnyé vált, amelyet nemcsak az elkülönült nyelvi-kulturális közösségek<sup>34</sup> vettek igénybe. Spanyolorzágnak területén napjainkban tizenhét autonóm tartomány található. A spanyol alkotmány és az államberendezkedés vizsgálata alapján kijelenthető,

<sup>25</sup> Az organikus törvények a jogforrási hierarchiában betöltött szerepe alapján a magyar sarkalatos törvényekhez hasonlatosak.

<sup>26</sup> Pl. kulturális igazgatás, szociális és egészségügyi ellátás, helyi gazdaságfejlesztés.

<sup>27</sup> Sp. Alk. 148. cikk (1) bek.

<sup>28</sup> Sp. Alk. 149. cikk.

<sup>29</sup> Sp. Alk. 143. cikk (3) bek.

<sup>30</sup> Sp. Alk. 151. cikk.

<sup>31</sup> Törvényhozó gyűlés.

<sup>32</sup> Tribunal Superior de Justicia

<sup>33</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i. m. 355.

<sup>34</sup> Legjelentősebbek a baszkok, gallegók és katalánok.

hogy a központi állam csupán a stratégiai fontosságú és tartományi szinten nehezen vagy egyáltalán nem ellátható feladatokat és funkciókat tartotta meg saját körében.<sup>35</sup>

A legszélesebb körű autonómiával kétségkívül Katalónia rendelkezik, ahol az elmúlt években már szeparatista törekvések is felütötték a fejüket.<sup>36</sup> Katalónia új státútumát 2006-ban hosszas és kemény viták után jóváhagyta a Cortes.<sup>37</sup> Az új státútum utal a katalán állam történelmi gyökereire és a katalán nemzet kulturális és történelmi önállóságára. A katalán nemzet kifejezést sokan idegennek érezték a spanyol alkotmány szellemiségétől, mely csak az egységes spanyol nemzetet ismeri el és népcsoportokról, nemzetiségekről beszél. Éppen ezért az akkor ellenzéki, konzervatív Néppárt hevesen ellenezte az új státútum elfogadását, burkolt szeparatista törekvéseket feltételezve benne, talán nem is alaptalanul.<sup>38</sup>

Franco tábornok diktatórikus rezsimje nemcsak a közigazgatásban, hanem a mindennapi életben is tiltotta kisebbségi nyelvek, így a katalán használatát. Az autonóm vezetés törekvéseinek megfelelően ma viszont a katalán nyelv valóságos reneszánszát éli. Ennek keretében a katalán törvényhozás 1983-ban elfogadta a nyelvi normalizációs törvényt, amelyről elmondhatjuk, hogy mára már betöltötte küldetését. A 2006-os státútum Katalónia hivatalos nyelveként említi a katalánt. Ezzel azonban teljesen mégsem megy szembe a kasztíliai spanyolt államnyelvként deklaráló alkotmánnyal, mert a státútum elismeri a kasztíliait Spanyolország hivatalos nyelveként.<sup>39</sup> Az is hozzátartozik azonban az igazsághoz, hogy a Katalónia területén élő tíz millió állampolgárból csak hatmilliónyian használják anyanyelvként a katalánt.<sup>40</sup> A katalán nyelv mára az autonóm közösség egész területén uralkodóvá vált a közigazgatás, kultúra, oktatás és telekommunikáció területén. A katalán oktatás területén, például az egyetemek státútumaiban a katalán van hivatalos nyelvként megjelölve, bár a hallgatók és oktatók használhatják a kasztíliai nyelvet is.<sup>41</sup>

Jelentős történelmi hagyományokkal rendelkezik a katalán autonómia legfontosabb intézménye, a *Generalitat de Catalunya*,<sup>42</sup> mely magában foglalja a katalán parlamentet, Katalónia elnökét és egy tizennégy tagú végrehajtó testületet. A katalán elnök a katalán kormány vezetője, akit a kancellári kormányzati rendszerhez hasonlóan széleskörű jogok illetnek meg a kormányzás terén. A katalán kormánynak az adminisztratív és klasszikus végrehajtási feladatokon kívül lehetősége van törvényeket kezdeményezni, valamint rendeleteket és határozatokat hozni.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Ilyen például a biztonság és védelempolitika, a külügyek, vagy a monarchia fenntartásával összefüggő költségek finanszírozásának kérdése.

<sup>36</sup> Ld. bővebben FARKAS Vajk: Spanyolország jövője a katalán választások tükrében. <http://www.szazadveg.hu/kutatas/aktualis/spanyolorszag-jovoje-a-katalan-valasztasok-tukreben-451.html>

<sup>37</sup> SZILÁGYI i. m. 279.

<sup>38</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 194.

<sup>39</sup> SZILÁGYI i. m. 280.

<sup>40</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 186.

<sup>41</sup> Uo. 190.

<sup>42</sup> Visszaállítására 1977-ben került sor.

<sup>43</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 188–189.

Katalóniában az utóbbi években jelentősen felerősödtek a szeparatista törekvések, melyet az utóbbi időben a mérsékelt jobbközép pártok által vezetett<sup>44</sup> katalán regionális kormányzat is támogat, igaz azt csak több lépcsőben tartja elképzelhetőnek. A Néppárt vezette spanyol kormány azonban alkotmányellenesnek tartja a függetlenségi népszavazás kiírását,<sup>45</sup> és annak engedélyezését a spanyol Alkotmánybíróság előtt támadta meg. Mariano Rajoy spanyol miniszterelnök idézte hazája alkotmányát, mely rögzíti a spanyol nemzet felbonthatatlan egységét.<sup>46</sup> Érvelésében szerepel az az alkotmányos kitétel is, mely szerint különösen fontos kérdésekben ugyan lehetséges kiírni véleménynyilvánító népszavazást, de ahhoz az ország összes választópolgárának részvételét biztosítani kell,<sup>47</sup> így egy függetlenségről tartott népszavazás már csak emiatt sem korlátozódhatna Katalónia területére.

Baszkföld történelme viszontagságosan alakult. A polgárháborúban a köztársaságiak oldalán harcoló baszkok tevékeny hányada kényszerült száműzetésbe, a Franco-rendszer elnyomásának idején pedig megalakult a Baszkföld és Szabadság (ETA) nevű terrorszervezet, mely véres merényletekkel hívta fel magára a figyelmet. A széleskörű szeparatista törekvések csillapítása végett Baszkföld 1979-ban speciális autonóm státuszt kapott a spanyol központi kormánytól. A rendkívül széleskörű autonómiával rendelkező Katalóniához képest további többletet jelentett a kiterjedt fiskális és pénzügyi önállóság megadása,<sup>48</sup> valamint az autonóm terület által irányított baszk biztonsági és rendvédelmi szerv, az Ertzantza működtetése.<sup>49</sup>

## 2.2. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság sokáig unitárius struktúrájú, egységes államként működött, a modern értelemben vett területi autonómiának nincsenek komoly hagyományai a szigetországban. Az Egyesült Királyság jelenleg összetett és devolutív, de nem föderatív állam, ahol a decentralizáció vált a területi rendező elvvé.

Az újszerű államrendezési elvként fellépő devolúció folyamatát<sup>50</sup> megelőzte az egységes brit állam létrejötte, mely egy több száz éves folyamat eredménye, ahol a tényleges egyesülést a perszónalunió és a reálunió, mint az államkapcsolatok különböző formái előzték meg.

<sup>44</sup> Az Artur Mas katalán elnök által vezetett Konvergencia és Unió pártszövetségnek egy liberális, és egy kereszténydemokrata párt a tagja, melyek csak az utóbbi pár évben mozdultak el a teljes katalán függetlenség igénylése felé.

<sup>45</sup> <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/the-spanish-government-will-not-allow-and-will-not-negotiate-on-catalonia-s-self-determination-vote>

<sup>46</sup> Sp. Alk. 2. cikk.

<sup>47</sup> Sp. Alk. 92. cikk (1) bek.

<sup>48</sup> A baszk autonóm terület által saját körben beszedett adóbevételeknek csupán 15%-át kell átutálnia a központi költségvetés részére.

<sup>49</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 202.

<sup>50</sup> A devolúciós törvények meghozatalának kezdete a munkáspárti Tony Blair első kormányzásának idejére, 1998-ra tehető.

Elsőként az ún. walesi törvényekkel (1536, 1542) az Angol Királyság és a Walesi Hercegség egyesült, ezt követte a Nagy-Britanniát létrehozó angol-skót unió 1707-ben, 1801-re pedig létrejött az Egyesült Királyság Nagy-Britannia és Írország egyesítésével. 1922-ben a katolikus többségű déli ír tartományok domíniumi státuszt kaptak, és létrehozták az Ír Szabadállamot,<sup>51</sup> majd a második világháború után a britekről való teljes szakítás jegyében kikiáltották a köztársaságot (1949), mely akkoriban egyet jelentett a Brit Nemzetközösségből való kilépéssel is.<sup>52</sup>

Az egyesülési folyamat lezárultával a brit szigeteken radikális szeparatista törekvéseket csak a XIX. század második felében létrejött Ír Köztársasági Testvériség<sup>53</sup> ápolt, Skóciában és Walesben a nacionalizmus és a nemzeti eszme megerősödésével kezdetben hagyományörző és nyelvművelő egyesületek jöttek létre. Később ezekből fejlődtek ki a nacionalista, hosszú távon nem ritkán szeparatista célkitűzésekkel rendelkező skót és walesi nacionalista pártok.<sup>54</sup> A több száz éven keresztül független államként létező Skóciában az 1997-es devolúció során nem okozott problémát a skót parlament és az autonóm skót kormány visszaállítása, míg a kulturálisan, vallásilag és etnikailag heterogén Észak-Írországban válságok sorozata és több sikertelen modell bukása után tudtak létrehozni egy többé-kevésbé működő autonóm struktúrát.

### 2.2.1. Észak-Írország

A húszas években még többségében protestáns angol-skót telepesek által lakott Ulster<sup>55</sup> 6 megyéje Észak-Írország néven az Egyesült Királyság része maradt. A terület autonóm státuszt kapott saját két kamarás törvényhozással, kormánnyal és jogrendszerrel, ám Észak-Írországban az általánosságban magasabb társadalmi osztályban élő ulsteri angol-skót telepesek számos diszkriminatív intézkedéssel elnyomták a katolikus íreket, akiknek döntő hányada emiatt az ír nacionalista mozgalommal kezdett rokonszenvezni, és fő célkitűzésükké Írország szinte minden áron való egyesítése vált. A hatvanas évek északír polgárjogi mozgalmi az ulsteri britek, és az angol hatóságok erőszakos fellépése<sup>56</sup> miatt radikalizálódtak, és megerősödött a baloldali nacionalista elveket valló Sinn Féin párt, valamint az annak katonai szárnyaként indult terrorszervezet, az IRA,<sup>57</sup> mely véres robbantásos merényleteket követett el Nagy-Britannia szerte. A zavargásokkal teli időszakban (1968-1998), miután sem a brit rendfenntartó erők, sem az északír autonóm kormány nem tudta feloldani a konf-

<sup>51</sup> Gyakorlatilag teljes függetlenséget jelentett, de az államfő a brit király maradt.

<sup>52</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i. m. 173.

<sup>53</sup> Az IRA és Sinn Féin szellemi elődje.

<sup>54</sup> A Skót Nemzeti Párt és a Plaid Cymru.

<sup>55</sup> Írország történelmi, északi régiója, amelyet az angol-skót telepesek a déli részeknél tartósabban és sikeresebben kolonizáltak, asszimilálva vagy kiszorítván az őshonos íreket.

<sup>56</sup> 1972 januárjában az ún. véres vasárnapon (Bloody Sunday) egy békésen indult északír polgárjogi tüntetés során a béke és rendfenntartásra kivezényelt brit alakulat katonái a tömegbe lőttek Londonderry városában, megölvén 13 ír katolikus tüntetőt.

<sup>57</sup> Az Irish Republican Army (Ír Köztársasági Hadsereg) rövidítése.



liktust, 1972-ben a brit kormány feloszlatta a belfasti Stormontban székelő északír parlamentet az autonóm tartományi kormánnyal együtt, és Londonból való közvetlen kormányzást<sup>58</sup> vezetett be. Az erőszakhullám azonban ennek nyomán sem csillapodott, sőt idővel még fokozódott: az elkövetői oldalon katolikus részről az IRA és az abból kivált még radikálisabb ideiglenes IRA szerepelt, míg a protestánsok is létrehozták saját félkatonai szervezeteiket: az Ulsteri Védelmi Társaságot (Ulster Defense Association) és a jelentősebb Ulsteri Önkéntes Erőt (Ulster Voluntary Force). A brit hatóságok és az északír rendőrség<sup>59</sup> tevékenysége tovább mélyítette a konfliktust, mintsem segítette volna annak megoldását. A konfliktus harminc éve alatt mintegy 3300-an vesztették életüket és 42 ezren sérültek meg a mindössze 1,8 millió lakosú Észak-Írországbán, ami óriási számot jelent.<sup>60</sup>

Az északír konfliktus ugyan a felszínen vallási, katolikus–protestáns szembenállásnak tűnik, valójában hitéleti kérdéseknek a legminimálisabb szerepe sincsen az összecsapásban, csupán az identitástudat fontos alkotóeleme. Sokkal inkább beszélhetünk etnikai vagy inkább etnikai–kulturális ütközésről, melyet történelmi sérelmek erősítenek fel. A két közösség, az ír és az ulsteri angol–skót telepesek az utóbbi évtizedekig külön negyedekben éltek, különböző kulturális, vallási és szórakoztató intézményeket látogattak, és a vegyes házasságok is rendkívül ritkának számítottak. Fontos tanulság, hogy a megbékélési politikának a közös északír identitástudat kialakítása is célja kell, hogy legyen.

Az 1998-as nagypénteki megállapodáshoz, mely sikeresen véget vetett a három évtizede tartó gondoknak,<sup>61</sup> hosszú és rögös út vezetett. A hetvenes évek óta folyamatos bénultság, erőszak és tehetetlenség után a Thatcher-kormány 1985-ben megkötötte az Angol–Ír Egyezményt Hillsboroughban, mely a katolikus ír népességgel kapcsolatban elismerte Írország beleszólási és védelmezési jogát.<sup>62</sup> A felek közeledését nem segítette elő, hogy az Észak-Írország hírhedt börtönében, a Mazeben haláláig éhségsztrájkolt Bobby Sands, aki rabtársaival azt követelte, hogy terroristák helyett nyilvánítsák őket politikai foglyoknak, aminek Margaret Thatcher és kormánya nem tett eleget.<sup>63</sup> Továbbá a '80-as években, a brit nagyvárosokban polgári célpontok ellen is egyre gyakrabban követett el robbantásos merényleteket az IRA, melynek egyik csúcspontja volt a kormányzó Konzervatív Párt brightoni kongresszusának helyt adó hotel elleni robbantásos merénylet elkövetése 1984-ben, melynek kis híján Thatcher miniszterelnök is áldozatául esett.

<sup>58</sup> 'Direct rule' angol kifejezéssel élve.

<sup>59</sup> A Royal Ulster Constabulary (RUC), az északír rendőrség nem ritkán erőszakos és jogsértő fellépésével olyan szinten diszkreditálódott a konfliktusban, hogy 2001-ben megszüntették és jogutódjaként a megbékélési folyamat részeként 2001-ben felállították az új északír rendőrséget (Police Service of Northern Ireland).

<sup>60</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 172.

<sup>61</sup> Észak-Írországbán a brit–ír szembenállás időszakát egyszerűen a *The Troubles* névvel illetik.

<sup>62</sup> HÉVIZI i. m. 170.

<sup>63</sup> [http://news.bbc.cuk/hi/english/static/in\\_depth/northern\\_ireland/2000/maze\\_prison/1981.stm](http://news.bbc.cuk/hi/english/static/in_depth/northern_ireland/2000/maze_prison/1981.stm)

A Szovjetunió összeomlása után elapadt az IRA keleti blokkból érkező pénzügyi támogatása, a sikeres európai integráció eredményeként bekövetkező ír gazdasági csoda és életszínvonal emelkedés pedig jóval mérsékeltebbé tette az ír közvéleményt és politikai elitet egyaránt. Észak-Írországból a gazdaságot és a lakosságot is rendkívül megviselte a konfliktus, emiatt a terület az Egyesült Királyság egyik legszegényebb régiójává vált, ráadásul London számára komoly költségvetési megterhelést jelentett a katonai megszállás fenntartása. A mérsékeltebb politikai erők mindkét oldalon sikeresen lobbiztak, az írek belátták, hogy erőszakkal nem fog sikerülni az Írsziget egyesítése, a britek számára pedig a decentralizációval összefüggő széleskörű autonómia biztosítása józan kompromisszumnak tűnt az ír egyesítéssel, és Ulster elvesztésével szemben. A későbbi megállapodás fontos előzményeként 1993-ban John Major brit, és Albert Reynolds ír kormányfő londoni találkozásukat követően kiadták a Downing Streeti nyilatkozatot, mely deklarálta, hogy Észak-Írország sorsáról csak lakosságának beleszólásával lehet döntést hozni. Ennek hatására az IRA 1994-ben egyoldalú tűzszünetet hirdetett, mely nagyban megkönnyítette a béketárgyalások lefolytatását.<sup>64</sup>

A megállapodásban komoly szerepe volt az 1997-ben brit munkáspárti miniszterelnöknek, Tony Blairnek, aki konzervatív elődjeivel szemben kevésbé volt keményvonalas egységpárti, és Bill Clinton amerikai elnöknek, aki sikeresen közvetített a szembenálló felek között, tető alá hozva az 1998-as Nagypénteki Egyezményt.<sup>65</sup>

Az 1998. április 10-én, Belfastban aláírt háromoldalú egyezmény<sup>66</sup> részes felei a brit és az ír kormány, valamint nyolc északír párt. Az egyezményből egyedül a radikális ulsteri unionisták szervezete, a Demokratikus Unionista Párt (DUP) maradt ki, ám ez sem veszélyeztethette a megállapodás sikerét, melyet Észak-Írország választópolgárai egy nagy részvétellel megrendezett népszavazáson elsöprő többséggel hagytak jóvá.<sup>67</sup> Ezzel párhuzamosan a déli Ír Köztársaságban is népszavazáson, elsöprő többséggel hagyták jóvá<sup>68</sup> az ír alkotmány módosítását, mellyel alkotmányos szinten az írek lemondtak az Észak-Írországra vonatkozó közvetlen területi igényükről, és e helyett csak egy utalás került a preambulumba az ír nemzet békés egyesülési folyamata iránti törekvésről. A népszavazással váltak az ír alkotmány részévé a nagypénteki egyezmény által létrehozott közös brit-ír intézmények.

A Nagypénteki Egyezmény megeremtette a törekeny békét, Észak-Írország széleskörű autonómiáját garantáló törvényi rendelkezéseket pedig a westminsteri brit

<sup>64</sup> HÉVIZI i. m. 171.

<sup>65</sup> Az Egyesült Államokban több mint 36 millió ír ősoktól származó ír amerikai él, míg Ír Köztársaságnak csupán 4,6 millió főnyi lakossága van. Ezért is volt az Egyesült Államoknak kiemelten fontos szerepe az ír békefolyamatban.

<sup>66</sup> Ld. bővebben a Nagypénteki Egyezmény teljes szövegét: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1E%20GB\\_980410\\_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1E%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf)

<sup>67</sup> 81,1 %-os részvétel mellett a szavazók 71,1 %-a támogatta, míg csupán a választópolgárok 28,9 %-a ellenezte az egyezmény hatályba lépését.

<sup>68</sup> 56, 25 %-os részvétel mellett az Ír Köztársaság választópolgárainak 94,39 %-a támogatta az alkotmánymódosítást.

Parlament által elfogadott, a békefolyamat elakadása miatt többször módosított, újjáalkotott Észak-Írország törvényekben találjuk meg (1998,<sup>69</sup> 2006,<sup>70</sup> 2009).<sup>71</sup> 2002-ben egy politikai válságot követően Londonból felfüggesztették az Északír Gyűlés munkáját, így Nagypénteki Egyezmény után még csaknem tíz esztendő telt el, amikor 2006-ban a skóciai Saint Andrewsban brit és ír közvetítéssel meg tudtak állapodni a szembenálló felek.<sup>72</sup> A 2007-es északír választásokat követően kiteljesedhetett a devolúció, felállt az Északír Gyűlés, és létrejött az Északír Végrehajtó Testület,<sup>73</sup> az ír baloldali nacionalista Sinn Féin és a radikális protestáns Demokratikus Unionista Párt (DUP) korábban elképzelhetetlen nagykoalíciójának vezetésével.<sup>74</sup>

A törvényhozást tekintve az Egyezmény rendelkezett a korábban a belfasti Stormontban székelő ulsteri parlament visszaállításáról Északír Gyűlés néven. Az arányosan választott, egykamarás 106 tagú gyűlés a westminsteri parlament brit parlament számára ún. fenntartott<sup>75</sup> és az ún. kivett tárgyköröket<sup>76</sup> leszámítva minden tárgykörben jogosult törvényeket hozni.<sup>77</sup> A rendes többséget igénylő ügyek elfogadásához sem elegendő azonban a képviselők abszolút többsége, szükséges a „párhuzamos beleegyezés” is, azaz az egyes törvényjavaslatoknak egyenként, külön-külön meg kell szerezniük a brit unionistákat és az ír nacionalistákat képviselő pártok<sup>78</sup> többségi támogatását is.<sup>79</sup> A kiemelt fontosságú ügyekben<sup>80</sup> az összes képviselő 60 %-ának támogatása szükséges.<sup>81</sup> Ez azért fontos, nehogy csak az egyik közösséget képviselő többségi kormánykoalíció kerüljön hatalomra, mely törvényalkotásával felrúgja a békemegállapodást. Az Északír Gyűlés tagjait egy az arányosságot és a mérsékelt pártok jó szereplését egyaránt szem előtt tartó módszerrel, a szavazatátruházó STV-rendszerben választják meg, melyben fontos szerepe van a másodlagos pártpreferenciáknak is. A Gyűlés hosszas politikai nehézségek után csak a 2006-os, a skóciai Saint Andrewsban a vezető északír nacionalista és unionista pártok megállapodása<sup>82</sup> nyomán állhatott fel. A 2007-es északír választások után pe-

<sup>69</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/enacted>

<sup>70</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/53/contents/enacted>

<sup>71</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/3/contents>

<sup>72</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/4/pdfs/ukpga\\_20070004\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/4/pdfs/ukpga_20070004_en.pdf)

<sup>73</sup> Regionális kormány.

<sup>74</sup> [http://news.bbc.cuk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/6948406.stm](http://news.bbc.cuk/2/hi/uk_news/northern_ireland/6948406.stm)

<sup>75</sup> A fenntartott ügyekről való törvényhozás egyelőre központi hatáskörben maradt, de lehetségessé vált, hogy később átkerüljenek az Északír gyűlés hatáskörébe pl. bírósági igazgatás vagy postaügyek

<sup>76</sup> Olyan központi, „szövetségi” relevanciával rendelkező ügyek, mint a bevándorlás, külügyek, honvédelem, és a nemzetbiztonság kérdésköre.

<sup>77</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i. m. 178.

<sup>78</sup> Minden frakciónak választania kell a törvényhozási ciklus kezdetén, hogy unionista vagy nacionalista színekben kíván politizálni, vagy pedig semleges lesz, mint a liberális, antiszektáriánus Alliance (Szövetség) párt.

<sup>79</sup> Ld. bővebben Észak-Írország Törvény (1998), II. rész.

<sup>80</sup> Pl. házaszály, költségvetés, legfőbb közjogi méltóságok megválasztása.

<sup>81</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 179.

<sup>82</sup> [http://news.bbc.cuk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/6046302.stm](http://news.bbc.cuk/2/hi/uk_news/northern_ireland/6046302.stm)

dig a radikális protestáns Demokratikus Unionista Párt (DUP) és az IRA politikai szárnyaként működő Sinn Féin vezette – korábban elképzelhetetlen – sok párti koalíció kormányozza a területet.

A végrehajtó hatalmat az első miniszter, a helyettese és tíz miniszter alkotja. Az első miniszter és helyettese nem lehet ugyanazon párt képviselője és egyazon nemzeti közösség tagja. A tárcák elosztása a Gyűlésben meglévő politikai arányokat tükrözi. A paritás és egymás kölcsönös ellenőrzésének elve érvényesül a tisztségek elosztása során. Az ókori Római Köztársaság konzuljaihoz hasonlóan az első miniszter és helyettese hatásköreiket és funkciókat tekintve egyenlőek, megválasztásukra egyszerre kerül sor, és külön-külön nem vonhatja meg tőlük a bizalmat az Északír Gyűlés.

A két Írország kapcsolatának erősítése érdekében, az ír népet és a két területi entitást egyaránt érintő ügyekben való döntéshozatal céljából megalakult az Észak–Déli Minisztertanács. Az Ír Köztársaság miniszterelnöke és Észak-Írország első miniszterének évi minimum egy rendes találkozásán kívül a Minisztertanács a közös ügyekben rendszeresen ülésezik.<sup>83</sup>

A devolúciós folyamat során létrejött északír autonómia és a két Írország közös intézményein kívül Észak-Írország polgárai a választások útján is képviselőket küldhetnek a westminsteri képviselőházba, és a brit kormányban továbbra is miniszteri szintű felelőse van az északír ügyeknek.<sup>84</sup>

### 2.2.2. Skócia

1707-re Skócia a pénzügyi összeomlás szélére került, így a skótok önként hozzájárultak az angol–skót unióhoz. Ezzel megalakult Nagy-Britannia, melyet a Skót Parlament megszűntetése után a Westminsterből kormányoztak. Skócia ezután csupán vallási–egyházszervezeti, igazságszolgáltatási és oktatási téren<sup>85</sup> őrizhette meg belső önállóságát.<sup>86</sup>

Skócia Írországhoz képest sokkal jobban integrálódott az Egyesült Királyságba, ott nem voltak jellemzőek az olyan véres incidensek, melyek az ír elszakadási törekvéseket kísérték. A skótok, habár erős nemzeti öntudatukat és kultúrájukat (pl. skót költészet) megőrizve a brit birodalom integráns részévé váltak, az írekkel ellentétben inkább annak előnyeit élvezték, mintsem hátrányait tapasztalták meg.

A skótok résztvevői voltak a brit hadsereg, közigazgatás és politika<sup>87</sup> legfelsőbb köreinek, így viszonylag későn jelentkezett a skót autonómia igénye. 1885-ben brit

<sup>83</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 179.

<sup>84</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/northern-ireland-office>

<sup>85</sup> A presbiteriánus Skót Egyház megőrizte hitéleti és szervezeti önállóságát, nem került anglikán fennhatóság alá, a skót igazságszolgáltatás pedig közelebb áll a kontinentális jogrendszerhez, mint az angol és walesi common law jogcsalád.

<sup>86</sup> HÉVIZI i. m. 173.

<sup>87</sup> A brit Munkáspártnak komoly hagyományai és erősségei vannak Skóciában, az első munkáspárti miniszterelnök, Ramsay MacDonald is skót volt.

kormányzerveként megalakult a Skót Hivatal, mely 1926-tól minisztériumi rangot kapott, székhelye pedig 1939-ben átkerült a történelmi skót fővárosba, Edinburghba. A folyamatosan bővülő hatáskörökkel rendelkező Skót Hivatal előnye hatásköreinek folyamatos bővítésén<sup>88</sup> túl az volt, hogy Skóciát végre önálló állami–politikai entitásként kezdték kezelni a Brit Birodalmon belül.

A skót kulturális és történelmi hagyományokat ápoló szervezetekből kifejlődve 1934-ben megalakult a Skót Nemzeti Párt (SNP),<sup>89</sup> mely a skót nacionalizmus legjelentősebb politikai képviselőjévé vált az 1950-es évekre. A párt előretörését segítették a Skócia partjai közelében felfedezett északi-tengeri olajmezők, mely tény az SNP kezében ütőkártyát jelent arra, hogy egy önálló Skócia gazdaságilag is életképes lehet.

A skót önállódási törekvések időleges megroppanását és az SNP több évtizedes hanyatlását hozta magával a munkáspárti kormány által, a skót nemzetgyűlés létrehozásáról kiírt 1979-es népszavazás, mely az alacsony részvétel miatt eredménytelennek bizonyult.<sup>90</sup> Az 1979-es népszavazáson elbukott autonómiamodellel alapja az 1973-as Kilbrandon-jelentés volt, és abban felvázolt hatalom-lebontás mintául szolgált az 1997-es devolúció számára.<sup>91</sup>

A skót nacionalizmus újbóli megerősödését a politikai fejlemények is segítették. Margaret Thatcher konzervatív kormánya az angol–walesi területekről érkezett szavazatokkal úgy nyerte meg több alkalommal a választásokat, hogy Skóciában vereséget szenvedett. A Konzervatív Párt skóciai meggyengülésének okai között szerepelt, hogy a skót választókat taszította a párt merev unionizmusa, a Thatcher-kormány neoliberais gazdaságpolitikája pedig a skót iparvidékeket jelentős mértékben sújtotta.<sup>92</sup>

Az 1997-es földcsuszamlásszerű győzelemmel hatalomra kerülő munkáspárti kormány és az új miniszterelnök, a skót származású Tony Blair választási ígéretei között előkelő helyen szerepelt az eddigi központosított, centralizált brit államban a decentralizáció, a központi hatalom lebontása, angol eredetű kifejezéssel élve, a devolúció.

A brit kormány 1997 nyarán kiadta az ún. Fehér könyvet, mely a skót autonómia intézményeire, így az újjáalakuló Skót Parlamentre vonatkozó elképzeléseket összegezte. Az 1997. szeptember 11-én tartott népszavazáson Skócia polgárai a két feltett kérdésre nagy többséggel adtak igen választ: a szavazók 74,3 %-a támogatta a Skót Parlament visszaállítását, 63,5 %-uk pedig azt is, hogy a Skót Parlamentnek legyen adókivetési joga. A népszavazáson a választásra jogosultak 60,4 %-a vett részt.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> Pl. lakásfejlesztés, egészségügy és mezőgazdasági szakpolitikák.

<sup>89</sup> <http://www.snp.org/about-us>

<sup>90</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 157.

<sup>91</sup> HÉVIZI i. m. 175.

<sup>92</sup> <http://www.bbc.cuk/news/uk-scotland-13315752>

<sup>93</sup> <http://www.bbc.cuk/news/special/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml>

Ezután a westminsteri parlament 1998-ban elfogadta az azóta többször módosított Skócia törvényt,<sup>94</sup> mely kijelölte az autonóm skót államiság fogalmi és jogi kereteit. Az 1999-es skóciai parlamenti választások után pedig újra összeült az 1707-ben feloszlott Skót Parlament.

A 129 tagú, edinburghi székhelyű, egykamarás Skót Parlament tagjait négy évre, egy forduló végleges rendszerben választják meg, ahol a többségi elemet a 73 egyéni választókerület biztosítja, az arányosságot szem előtt tartva pedig mind a 8 regionális területi listáról 7-7, tehát összesen 56 fő kerülhet be a Skót Parlamentbe.<sup>95</sup> A Skót Parlament széles jogköreit az ún. negatív taxáció jogalkotási módszere biztosítja, mely a Skócia törvényben csupán azokat a törvényhozási tárgyakat sorolja fel, melyek a londoni Parlament kizárólagos hatáskörében maradnak. Ilyen központi szinten maradt szakpolitikák a kül-, a védelem- és Európai Unió politikai tárgykörök, a nemzetbiztonság, a bevándorlási politika illetve az ipar és kereskedelem ügyei.<sup>96</sup> Azon törvényhozási tárgyakban, melyet a Skócia törvényben nem tartottak fenn központi jogalkotási tárgyként, a Skót Parlament elsődleges jogalkotási felhatalmazást kapott. Ez azt jelenti, hogy ezekben a témakörökben<sup>97</sup> a Skót Parlament jogosult megváltoztatni a korábbi brit törvényeket is. Az alkotmányos szokásjog értelmében pedig a westminsteri parlament a Skót Parlamentre ruházott hatáskörökben nem alkot törvényt.<sup>98</sup>

A skót tartományi kormányként funkcionáló Végrehajtó Testület (Scottish Executive) élén az első miniszter (First Minister) áll, akit a brit uralkodó nevez ki a Skót Parlament jóváhagyásával.<sup>99</sup> A skót kormányzat költségvetésének finanszírozásához éves szinten kap támogatást a központi kormányzattól.<sup>100</sup>

A skót kormány élén 2007 óta Alex Salmond (SNP) első miniszter áll, a separatista SNP pártnak pedig a 2011-es választások óta az egyedül kormányzáshoz szükséges abszolút többsége is megvan a Skót Parlamentben. Az SNP elérte végső célját, ugyanis 2014-ben Skóciában népszavazást tartottak a függetlenségről. Bár vannak republikánus csoportok a skót politikai életben, de Salmond és az SNP az angolokkal való perszonáluniós kapcsolat részeként továbbra is fenntartotta volna az alkotmányos monarchiát Skóciában a Brit Nemzetközösség bizonyos tagállamaihoz<sup>101</sup> hasonlóan.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

<sup>95</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/scotland.html>

<sup>96</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 159.

<sup>97</sup> Pl. oktatáspolitikai és betegellátás.

<sup>98</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i. m. 177.

<sup>99</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 160.

<sup>100</sup> HÉVIZI i. m. 176.

<sup>101</sup> Pl. Ausztrália, Kanada és Új-Zéland.

<sup>102</sup> <http://www.bbc.cuk/news/uk-scotland-scotland-politics-18364699>

A közvélemény-kutatások alapján a skót népszavazási kampány rendkívül izgalmasan alakult, több közvélemény-kutató mérései szerint a függetlenségpártiak szeptember elejére, bő két héttel a referendum előtt átvették a vezetést.<sup>103</sup> Ez sarkallhatta arra a legnagyobb brit pártok vezetőit, a konzervatív David Cameron miniszterelnököt, az ő koalíciós partnereként a liberális demokrata miniszterelnök-helyettest, Nick Clegget, és az ellenzék vezérét, a munkáspárti Ed Milibandet, hogy ez egyik legolvasottabb skót bulvárújság 2014. szeptember 16-i címlapján<sup>104</sup> közös ígéretet tegyenek az ún. devo-maxra,<sup>105</sup> azaz a skót fiskális autonómia maximális kiterjesztésére abban az esetben, ha a skót választók nemet mondanak a függetlenségre. Az Egyesült Királyságban az angolok többségével ellentétben Európai Unió-párti skótokat az is eltántoríthatta a függetlenségtől, hogy José Manuel Barroso, az Európai Bizottság akkori elnöke kijelentette, hogy a független Skócia nem maradhatna automatikusan az Európai Unió tagja, az államalakulat EU-csatlakozása pedig „extrém nehézségekbe” ütközne.<sup>106</sup> Ezt Barroso arra a valószínű feltevésre alapozhatta, hogy a katalán szeparatista törekvésektől tartó spanyol miniszterelnök, Mariano Rajoy 2013 decemberében jogi érvelésében kizárta annak lehetőségét, hogy egy független Skócia automatikusan az EU tagja maradhasson.<sup>107</sup> Ennek nyilvánvaló oka az volt, hogy ez precedenst jelenthetett volna Katalónia számára.

Ezek után a 2014. szeptember 18-án, az angolok felett aratott bannockburni győzelem (1314) hétszázadik évfordulóján tartott<sup>108</sup> népszavazás alkalmával a skót választók többsége elutasította a függetlenséget, és kiállt az Anglia és Skócia között 1707 óta létező unió fenntartása mellett. A közvélemény-kutatások eredményeit elnézve számos elemző meglepődött azon, hogy a magas – 84,59 %-os – részvétel mellett a skót választók 55,3 %-os arányban elutasították az Egyesült Királyságtól való elszakadást, míg csupán 44,7 %-uk támogatta azt.<sup>109</sup> A leginkább szeparatista választókerület Dundee városa volt, míg leginkább a Skócia partjaitól északra, az Atlanti-óceánon fekvő Orkney-szigetek lakossága utasította el az ország függetlenedését.<sup>110</sup>

<sup>103</sup> A YouGov közvélemény-kutató cégnek a Sunday Timesban leközölt, szeptember 2-5. között végzett kutatása alapján a skót szeparatisták 47-45 %-os különbséggel szűk többségbe kerültek (1084 fős mintavétel), míg az ICM szeptember 10-11. közötti mérésein alapuló, a Sunday Telegraphban közölt közvélemény-kutatás szerint a függetlenségpártiak arány tovább nőtt, és így már 49-42%-os többségbe kerültek (705 fős mintavétel). [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/ywyzqmrf2u/Scotland\\_Final\\_140905\\_Sunday\\_Times\\_FINAL.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/ywyzqmrf2u/Scotland_Final_140905_Sunday_Times_FINAL.pdf); [http://www.icmresearch.com/data/media/pdf/2014\\_ST\\_scotland\\_poll.pdf](http://www.icmresearch.com/data/media/pdf/2014_ST_scotland_poll.pdf)

<sup>104</sup> <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-29443603>

<sup>105</sup> Ld. még: <http://www.scotsman.com/news/politics/top-stories/embrace-devo-max-labour-told-1-1929545>

<sup>106</sup> <http://www.theguardian.com/politics/2014/feb/16/independent-scotland-extremely-difficult-join-eu>

<sup>107</sup> <http://www.theguardian.com/politics/2013/nov/27/scottish-independence-spain-alex-salmond-eu>

<sup>108</sup> A függetlenségpárti Skót Nemzeti Párt által vezetett skót kormány azt remélte, hogy a szimbolikus időpontválasztással sikeresen fel tudja korbácsolni a skót választók szeparatista érzelmeit.

<sup>109</sup> <http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results>

<sup>110</sup> Dundee városában 57-42 %-os arányban győztek az igenek, míg az Orkney-szigeteken 32-67 %-os arányban utasították el a függetlenséget.

### 2.2.3. Wales

A Walesi Hercegség már a XVI. századra egyesült Angliával, de az angol befolyás még korábbra tehető. Ezért Wales sokkal kevésbé tudta megőrizni különállását, mint Skócia vagy az ír területek.

Az autonómia kívánalma csak a walesi nacionalizmus erősödésével jelent meg a XIX. században. A kihalófélben ősi walesi nyelv csak a mondákban, hősi dalokban<sup>111</sup> élt tovább, mígnem az 1967-es Wales nyelvi törvénnyel meg nem kezdték annak rehabilitását az oktatás, majd a közigazgatás terén. A walesiek a skótokhoz hasonlóan 1979-ben referendumon utasították el az akkori munkáspárti kormány autonómia-kezdemenyvezését. Ebben az esetben azonban nemcsak a részvételi arány volt nagyon alacsony, hanem a résztvevő választópolgároknak csupán 20,26 %-a támogatta a walesi autonómia lehetőségét, 79, 74 %-os elutasította azt. A részvétel csupán 12 %-os volt.<sup>112</sup>

A walesi nacionalisták–szeparatisták pártja, a Plaid Cymru 1925-ben jött létre, de a Skót Nemzeti Párttal ellentétben mindezidáig nem sikerült választást nyerniük.<sup>113</sup>

Az 1997-es népszavazáson az autonómia híveinek csupán szűk többséget sikerült szerezniük: a Wales kormányzásáról szóló törvényt a szavazáson résztvevőknek csupán 50,3 %-a támogatta, 49,7 % ellenezte, a részvétel csupán 50,1 %-os volt.<sup>114</sup>

A cardiffi székhelyű Walesi Nemzetgyűlésre átruházott hatáskörök szűkebb körűek, mint az Északír Gyűlés vagy a Skót Parlament jogalkotási hatáskörei. A Walesi Nemzetgyűlés csak másodlagos jogszabályokat alkothat, az elsődleges jogszabályokat továbbra is a brit törvényhozás hozza. Walesnek Skóciával ellentétben nincsen önálló jogrendszere, területén az angol Common Law jogrendszer érvényesül, a walesi törvényhozás csak olyan helyi jelentőségű ügyekben rendelkezik másodlagos jogalkotási hatáskörrel, mint a lakásügyek, a turizmus vagy a környezetvédelem.<sup>115</sup>

A walesi autonóm kormány feje az első miniszter, akit a választásokon legtöbb szavazatot elért párt jelöl. Párhuzamosan a brit kormányban is megmaradt a walesi ügyek minisztériuma.

### 2.3. Belgium

A Belga Királyság 1830-ban szakadt el az Egyesült Holland Királyságtól, írott alkotmánya jelentős módosításokkal ugyan, de már 1831-től kezdve hatályban van. A korábban egységes és központosított belga állam az 1970-es alkotmánymódosítás óta szövetségi állam, mely régiókból és közösségekből áll.<sup>116</sup> Területileg három régióra tagolódik Belgium: a flamand és a vallon régió mellett létezik a vegyes lakosságú

<sup>111</sup> Irodalmi vonatkozásait lásd pl. Arany János: *Walesi bárdok* című műballadájában.

<sup>112</sup> <http://www.bbc.cuk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml>

<sup>113</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/wales2.html>

<sup>114</sup> <http://www.bbc.cuk/news/special/politics97/devolution/wales/live/index.shtml>

<sup>115</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.) i.m. 177.

<sup>116</sup> *Belga Királyság Alkotmánya*, 1. cikk.



brüsszeli régió. Alkotmányos szinten a három közösség kerül elismerésre: a flamand, a vallon és a lélekszámát tekintve marginális német ajkú közösség.<sup>117</sup> Tovább bonyolítván a belga modellt, a belga alkotmány négy nyelvi régiót is meghatároz: a holland anyanyelvű flamand régiót, a francia nyelvű vallon régiót, a német ajkú régiót és Brüsszel főváros francia–holland kétnyelvű régióját.<sup>118</sup> A flamand elszakadási törekvések és az egyre nagyobb kiterjedésű kulturális és területi autonóm közösségek miatt Belgium a föderáció felől elmozdulást tett egy államszerkezetileg még lazább konföderatív államszövetség irányába. A belga államberendezkedés átalakulása jól példázza, hogy egy központosított, unitárius területi beosztású államban sokkal több kihívást jelent az egyes nemzeti kisebbségek kollektív jogainak a biztosítása, mint egy regionalizált vagy szövetségi államként működő országban.<sup>119</sup>

Belgiumban a politikai törésvonalakat is inkább a nemzetiségi különbségek képezik, mintsem az ideológiai konfliktusok. A flamandoknak, vallonoknak és a német ajkú közösségnek külön-külön saját pártjaik vannak, leképezvén a teljes ideológia palettát. Ezért is nehéz az életképes és hosszútávon fennmaradó kormánykoalíciók megalakítása Belgiumban, ahol a politikai életben a flamand szeparatista törekvések fokozatos és látványos erősödése figyelhető meg,<sup>120</sup> a belga egységet pedig napjainkban szinte csupán az uralkodó képes kifejezni.<sup>121</sup> A monarchia fennmaradása tehát összefügg Belgium létével, ahol az uralkodócsaládon kívül talán csak az asszimilálódott bevándorlók tekintik magukat belgáknak. A király így a XX. század végére a belga egység személyes szimbólumává vált.<sup>122</sup>

Belgiumban a különböző régióknak is külön parlamentje és kormánya van. Flandriához,<sup>123</sup> Vallóniához,<sup>124</sup> és a brüsszeli kétnyelvű régióhoz hasonlóan a német közösség<sup>125</sup> parlamentjét is tiszta arányos rendszerben, pártlistákról, 5 éves ciklusra választják. A regionális szintű kormányok élén is miniszterelnökök állnak.

Belgium föderációvá alakulását és az autonóm közösségek megerősítését egy hosszú és vitákkal terhes, ámde mindvégig békés folyamatként kell elképzelnünk, melyhez átfogó alkotmánymódosítások sora vezetett.<sup>126</sup> Az 1993-as alkotmánymódosításokkal jött létre a mai is fennálló belga föderáció, melyben szövetségi szinten csak a honvédelem, külügyek, pénzügypolitika és az igazságszolgáltatási kérdések maradtak.<sup>127</sup> A konföderáció irányába mutat és világviszonylatban ritka jelenség,

<sup>117</sup> Belga Királyság Alkotmánya, 3. cikk.

<sup>118</sup> Belga Királyság Alkotmánya, 4. cikk.

<sup>119</sup> Karl-Heinz LAMBERTZ: A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül. In: TRÓCSÁNYI–DELPERÉE (szerk.) i. m. 106–107.

<sup>120</sup> [http://kitekinthu/europa/2012/10/19/szeparatista\\_gyzelem\\_flandriaban/](http://kitekinthu/europa/2012/10/19/szeparatista_gyzelem_flandriaban/)

<sup>121</sup> [http://kitekinthu/europa/2013/07/10/mi\\_lesz\\_belgiummal\\_ii\\_albert\\_lemondasa\\_utan/](http://kitekinthu/europa/2013/07/10/mi_lesz_belgiummal_ii_albert_lemondasa_utan/)

<sup>122</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 118.

<sup>123</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/flanders.html>

<sup>124</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/wallonia.html>

<sup>125</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/dg.html>

<sup>126</sup> Az alkotmányreformok: 1870, 1980, 1988, 1993.

<sup>127</sup> HÉVÍZI i. m. 83.

hogy 1993-tól a belga régiók illetékességi körükben nemzetközi szerződéseket is köthetnek.<sup>128</sup>

A belga alkotmány több olyan „védintézkedést” is tartalmaz, melyek arra szolgálnak, hogy az összetett föderális struktúrát ne lehessen valamelyik népcsoport hátrányára megváltoztatni.

Elsőként az alkotmányban megjelenik az ún. különleges többség elve, mely alapján a régiókat érintő bármely fontosabb döntéshez vagy az alkotmány módosításához a Szövetségi Parlament mindkét házában, így a Képviselőházban és a Szenátusban is szükséges a nyelvi közösségenként a képviselők legalább felének támogatása, a két nyelvi közösséget összeadva pedig a képviselők kétharmadának a támogató szavazata.<sup>129</sup>

Az ún. vészcsengő eljárás azt biztosítja, hogy olyan törvényjavaslatoknál, ahol nem megkövetelt a minősített többség, valamely nyelvi közösség képviselőinek háromnegyede írásban, indoklással ellátott indítványban veszélyesnek ítélni meg az adott javaslatot a saját nemzeti közösségére nézve, és ezzel elérheti a törvényjavaslat parlamenti vitájának felfüggesztését és a kormány általi újratárgyalási kötelezettségét.<sup>130</sup>

Az alkotmány azt is meghatározza, hogy a Minisztertanács maximum 15 tagból állhat, és a miniszterelnököt leszámítva a miniszterek egyik felének francia, másik felének pedig holland anyanyelvűnek kell lennie.<sup>131</sup>

A Szenátus hivatott feloldani a régiók egymás közötti és a szövetségi kormánnyal meglévő hatásköri konfliktusokat.<sup>132</sup>

Ha a nemzeti közösségek önazonosságtudatának megőrzését és fejlesztését nézzük, akkor a belga modell példaértékű, azonban vannak komoly árnyoldalai. A szövetségi állam szintjén megjelenő bürokrácia létszáma jelentősen lepadt, ám ezzel párhuzamosan régiós és tartományi szinten óriási, túlburjánzó és komplex hivatalnokréteg képződött, mely nehezebbé teszi az államügyek intézését és csökkenteni a közigazgatás hatékonyságát. A kettészakított közvélemény és média miatt pedig a flamand–vallón közösségek együttélése helyett inkább párhuzamos egymás mellett élésről beszélhetünk, melyből szinte teljes egészében hiányzik az összetartozás- és belga nemzettudat.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 119.

<sup>129</sup> Pl. a Belga Királyság Alkotmánya, 4. cikk.

<sup>130</sup> Belga Királyság Alkotmánya, 54. cikk.

<sup>131</sup> Belga Királyság Alkotmánya, 99. cikk.

<sup>132</sup> Belga Királyság Alkotmánya, 143. cikk.

<sup>133</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 117–118. .

#### 2.4. Olaszország: Az Aosta-völgy, Dél-Tirol

Az olasz alkotmány bár egységes és oszthatatlan államnak nevezi az Olasz Köztársaságot,<sup>134</sup> mégis nevesíti a decentralizáció szükségességét, több régiónak<sup>135</sup> pedig speciális autonóm státuszt biztosít.<sup>136</sup>

Az etnikailag homogénnek tekinthető Olaszország széleskörű kulturális és területi autonómiát biztosít a területén élő csekély lélekszámú kisebbségnek, így a dél-tiroli osztrákoknak, a Trentinoban élő ladinoknak, az Aosta-völgyben élő franciáknak, a frankoprovanszálóknak, valamint a Trieszt térségében lakó szlovénoknak. Ám, mint látni fogjuk, hosszú út vezetett az Olaszországban élő kisebbségek jogainak ilyen széleskörű elismerésig.

1919-ben, a Saint Germainben kötött békeszerződésben az újonnan létrejött Osztrák Köztársaság kénytelen volt lemondani a többségében osztrákok lakta Dél-Tirolról, melyet Olaszországhoz csatoltak.

A 7400 négyzetkilométernyi területű dél-tiroli tartomány összlakossága fél millió fő körül mozog, a lakosság 61,9 %-a német, 4, 37 %-a pedig ladin nemzetiségű.<sup>137</sup>

Mussolini fasiszta diktatúrájában az osztrák kisebbséget nemcsak elnyomták, hanem megkísérelték az erőszakos asszimilációját. Az Anschlusst követő 1939-es német–olasz kormánymegállapodás részeként pedig az osztrák–német nácik és az olasz fasiszták lakosságcserében egyeztek meg, melynek keretében 75 ezer dél-tiroli osztrákot deportáltak otthonából. A dél-tiroli osztrákok totális kitelepítését csak a második világháború kitörése tudta megakadályozni.<sup>138</sup>

A fasiszmus kulturális genocídium-kísérlete a dél-tiroli német–osztrák nemzeti öntudat és nacionalizmus elmélyülését vonta maga után. A második világháborút követően 1946-ban Alcide De Gasperi olasz miniszterelnök és Karl Gruber osztrák külügyminiszter által aláírt Párizsi Szerződés kijelölte a dél-tiroli osztrák kisebbség autonóm öngazgatásának irányelveit és elvi alapjait. Az 1947-ben a szövetségesek által Olaszországgal aláírt békeszerződés mellékletévé vált a De Gasperi–Gruber megállapodás, melynek végrehajtása az ENSZ felügyelete alá került. Az egyezmény hitet tett a német nyelv használatának széleskörű biztosítása mellett a közigazgatás, kultúra és oktatás terén, valamint a kulturális autonómia mellett magában hordozta a területi öngazgatás lehetőségét is a regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom formájában.<sup>139</sup> A békeszerződésben Ausztria lemondott dél-tiroli területi igényeiről,

<sup>134</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 5. cikk

<sup>135</sup> Az ebben az esszében vizsgált területeken kívül például Szardínia és Szicília szigetét illeti meg a különleges autonóm státusz.

<sup>136</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 116. cikk (1) bek.

<sup>137</sup> Thomas BENEDIKTER: *The world's modern autonomy systems- Concepts and experiences of regional territorial autonomy*. Bozen/Bolzano, EURAC, 2009, 69.

<sup>138</sup> HÉVIZI i. m. 85–86.

<sup>139</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 225.

cserébe szerződéses formában biztosított védőhatalmi státuszt szerzett a Dél-Tirolban élő osztrák nemzetiség felett.<sup>140</sup>

Az olasz Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1948-ban elfogadott alkotmánytörvény, vagy más néven első alkotmány statútumban a De Gasperi–Gruber egyezményben lefektetett elvek csak érintőlegesen jelentek meg. A két korábbi területi egységből újonnan létrehozott Trentino-Alto Adige tartományban az olasz nemzetiségű lakosság kétharmados többségbe került a németekkel szemben, az olasz kormány pedig lakásépítési programmal támogatta az olaszok betelepítését. A látszólagos autonómia, a két tartomány egybeolvasztása, és a korábbi megállapodások be nem tartása kiváltotta a dél-tiroli német kisebbség dühét. A politikai képviseletükre létrehozott Dél-Tiroli Néppárt (SVP) nem vett részt az autonóm szervek munkájában, az osztrák diplomácia írásos jegyzékben követelte a helyzet megoldását, 1957 novemberében pedig a dél-tiroli osztrákok tízezrei tüntettek a párizsi békeszerződés be nem tartása miatt.<sup>141</sup> Ausztria végül Dél-Tirol ügyét az ENSZ 15. közgyűlése elé terjesztette, mely 1960-1961-ben hiába szólította fel több határozatában Olaszországot az Ausztriával közös rendezésre, a politikai megoldás úgy tűnt, hogy zsákutcába jutott. A helyzet miatt radikalizálódott dél-tiroli osztrák kisebbség körében megjelentek a politikai szélsőségek, akik 1961-ben több robbantásos bombamerényletet követtek el.<sup>142</sup>

A külső politikai nyomás és a belső tarthatatlan helyzet az olasz kormányt is a tárgyalásos megoldás felé vitte. Hosszas tárgyalási fordulók után 1972-ben hatályba lépett az alkotmánytörvény szintjén kodifikált új autonómia statútum, mely végre a gyakorlatba is átültette az akkor már több mint negyedszázados De Gasperi–Gruber megállapodást.

Az új statútum értelmében Trentino-Alto Adige régió megmaradt a két provincia, Bozen és Trient pusztá közigazgatási egységének. Közös szervként megmaradt a regionális tanács, mely a tartományi parlamentek 35-35 tagjából áll össze, 5 éves ciklusa első felében Trientben olasz házelnökkel, második felében Bolzanóban német származású házelnökkel ülésezik. A regionális kormányzatban a kormányfő két helyettese közül a politikai képviseletet biztosítandó egyik mindenképpen német nemzetiségű.<sup>143</sup> A két tartomány régión belüli különállása alkotmányi szinten kerül nevesítésre.<sup>144</sup>

Dél-Tirol provinciájának 35 tagú tartományi gyűlését, a *Landtagot* 5 éves időtartamra, tisztán arányos rendszerben pártlistákról választják. A provincia kormányának élén a *Landeshauptmann* áll. A meghatározó politikai erő a keresztényde-

<sup>140</sup> Will KYMLICKA: Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe. In: Will KYMLICKA – Magda OPALSKI (szerk.): *Can liberal pluralism be exported?* Oxford, Oxford University Press, 2001. 66.

<sup>141</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 224–225.

<sup>142</sup> HÉVIZI i. m. 86.

<sup>143</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 227.

<sup>144</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 116. cikk (2) bek.

mokrata-konzervatív Dél-Tiroli Néppárt (SVP), mely legfontosabb feladatának a német–ladin kisebbség érdekképviseletét tekinti.<sup>145</sup>

A garanciákkal jól körülbástyázott dél-tiroli autonómia még európai szinten is példa nélkül állóan széleskörű és összetett. A kétnyelvűség (olasz–német) kötelező a helységnevek meghatározása, a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a média és az igazságszolgáltatás területén. A központi szintről 29 szakterület jogi szabályozása került át a bozeni székhelyű Landtaghoz. Ezek közé tartozik például a közoktatás-ügy, a kulturális igazgatás, a területfejlesztés vagy a turizmus. Az olasz trikolórt meghatározott helyeken és alkalmakkor fel kell vonni, ám emellett az autonóm tartománynak saját címere és zászlója van.

Trentino-Alto Adige régió és a két provincia is külön-külön jelentős pénzügyi autonómiát is élvez. A büdzsé javaslatának kidolgozásánál kérés esetén a szavazás etnikai csoportonként történik, az olasz parlament pedig csak súlyos alkotmányosértés esetén küldheti vissza, illetve utasíthatja el a régió, valamint a provinciák parlamentjei által elfogadott költségvetéseket.<sup>146</sup>

A német népesség a két világháború közötti időszakban a fasiszta rendszer asszimilációt szolgáló intézkedéseinek következtében diszkriminatív helyzetbe került a közhivatalok, igazságszolgáltatási helyek betöltésénél, valamint az állami vállalatoknál történő munkavállalás tekintetében. Ezt az európai viszonylatban is egyedülálló etnikai arányosság elvének<sup>147</sup> bevezetésével próbálják kiküszöbölni. A fokozatosan bevezetett etnikai arányosság elvének nemcsak a közigazgatási álláshelyeknél és az állami vállalatoknál, hanem a koncessziós magántársaságoknál és a kulturális–oktatási szubvenciók területén is érvényesülnie kell. A modell hátránya, ami minden más kvótarendszernél is megjelenik, hogy a tehetség és a szakképzettség helyett a német–olasz–ladin népcsoportok aránya dönti el, hogy ki alkalmazható a fenti területeken. Ez nehéz helyzet és gyakran karrierorientált választás elé állítja a vegyes házasságokból született kettős identitással rendelkező álláskeresőket. Az etnikai arányosság elvének érvényesítéséhez kulcsfontosságú a területen élő népcsoportok létszámának ismerete, melyet az ún. nemzetiségi nyilatkozatok segítségével oldanak meg. A 10 évente bekövetkező országos népszámlálás során minden a provinciában lakónak egy anonim és egy beazonosítható, nevesített nyilatkozatot kell adnia nemzetiségéről. Az anonim nyilatkozatot juttatják el a népszámlálóbiztosokhoz, a nevesített nyilatkozatoknak pedig csak az etnikai arányosság alapján betölthető álláshelyek esetében van jelentősége.<sup>148</sup>

Az autonómia megmaradásának garanciái között szerepel, hogyha valamilyik nemzetiséget sértő országos törvényt vagy helyi jogszabályt fogadnak el, akkor az adott nemzetiség képviselője vagy pedig a régió, illetve a provincia törvényhozásának elnöke az olasz Alkotmánybírósághoz fordulhat.

<sup>145</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/styrol.html>

<sup>146</sup> GYÓRI SZABÓ i. m. 235.

<sup>147</sup> Németül Etnischer Proporz, olaszul proporzionale ethnica.

<sup>148</sup> GYÓRI SZABÓ i. m. 227–230.

Trentino-Alto Adige régióban a Közigazgatási Bíróság paritásos alapon működik a két népcsoport között, és speciális kiváltság, hogy a jogaikat sértő közigazgatási döntés vélelmezése esetén az egyes helyi önkormányzatok és a provinciák külön-külön is kérhetik a Közigazgatási Bíróság jogorvoslatát.<sup>149</sup>

A dél-tiroli német nemzetiség a trentói olaszokkal azonos számú, három szenátort választhat az olasz törvényhozás második kamarájába, ezzel népességarányához képest felülreprezentáltan jut képviselőkhöz. A dél-tiroli német nemzetiségűeket az európai parlamenti választásokon, a jelölt- és listaállításnál is kedvezmény illeti meg. Az országos szintű jogszabályok meghozatalába pedig a dél-tiroli nemzetiségek a 7 tagú provinciális és a 12 főből álló regionális bizottságokon keresztül kapcsolódhatnak be. A regionális bizottságnak 3, a német nemzetiségi többségű provincia bizottságának 4 német anyanyelvű tagja van.<sup>150</sup>

A dél-tiroli osztrák–német kisebbség autonómiatörekvéseinek megvalósítása igazi európai sikertörténetként jó példának szolgálhat a szocialista tömb egykori országai számára is nemzetiségi vitáik rendezésére. A tárgyalások során kidolgozott csomag által lefektetett célkitűzések a 80-as évek végére szinte maradéktalanul megvalósultak.<sup>151</sup> A 90-es évek együttműködésének eredményeképpen pedig a határok nélküli Európában létrejöhett a tiroli eurorégió.<sup>152</sup>

Az Aosta-völgyben élő franciák is speciális autonóm státuszt élveznek Olaszországon belül, még ha ez nem is olyan széleskörű, mint a dél-tiroli német nemzetiségűek önrendelkezése.<sup>153</sup> Az Aosta-völgy kormányzati berendezkedése Dél-Tirolhoz hasonlóan működik. A tartományi törvényhozást, a 35 tagú Tanács tagjait tisztán arányos rendszerben 5 évre választják, a tartomány élén pedig az elnök áll.<sup>154</sup>

## 2.5. Skandináv államok

### 2.5.1. Finnország és az Aaland-szigetek autonómiája

Finnország történelmileg évszázadokon keresztül a Svéd Királyság része volt, a svéd eredetű népesség egészen a XIX. század közepéig a finn társadalom elitjét alkotta, a finn–svéd különbségek pedig inkább nyelvi, mintsem etnikai jellegűek.

Az 5,4 millió főnyi lakossággal rendelkező Finnországban 290 ezer svéd él, a lakosság 5,4 %-át képezve.<sup>155</sup> A Finnország területén szétszórtan élő svédeket a nyelvhasználat és az oktatás terén széleskörű nemzetiségi jogok illetik meg.

A Balti-tengeren, Finnország déli partjai és Svédország között elhelyezkedő Aaland-szigetcsoport 600 szigetén 28 ezer ember lakik, akik Finnország lakosságá-

<sup>149</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 235.

<sup>150</sup> Uo. 236.

<sup>151</sup> GERENCSÉR–JUHÁSZ i. m. 67.

<sup>152</sup> Uo. 247–248.

<sup>153</sup> HÉVIZI i. m. 87–88.

<sup>154</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/aosta.html>

<sup>155</sup> [http://www.stat.fi/til/vaerak/2012/vaerak\\_2012\\_2013-03-22\\_tau\\_002\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2012/vaerak_2012_2013-03-22_tau_002_fi.html)

nak mindösszesen fél százalékát teszik ki.<sup>156</sup> A szigetcsoport lakosságának mintegy 95 %-a svéd nemzetiségű.<sup>157</sup>

Az Aaland-szigetek 1809-ig Finnországgal együtt svéd uralom alatt állt. Az orosz birodalom 1809-ben lerohanta Finnországot és elfoglalta az Aaland-szigeteket, melyet Svédország a friedrikshammi egyezményben kénytelen volt elismerni. Az orosz uralom alatt álló, 1809-1917 között létező Finn Nagyhercegség autonóm igazgatású területként a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban megőrizhette svéd eredetű intézményeit.

Az oroszországi bolsevik hatalomátvétel után 1917-ben kikiáltották a Finn Köztársaságot, az Aaland-szigetek svéd lakossága pedig kinyilvánította csatlakozási szándékát Svédországhoz. A svéd kormány anektálni kívánta a szigetcsoportot, mely kis híján háborúba sodorta az újonnan létrejött független Finnországgal.<sup>158</sup>

A háború elkerülése érdekében a Népszövetség egy ad hoc jellegű döntőbizottságot hozott létre, mely 1921-ben azt a döntést hozta, hogy az Aaland-szigetek feletti uralom Finnországot illeti meg, de a nemzetközi béke megőrzését is szolgáló, a szigetcsoporton élő svédek szűke körű garanciák illetik meg. A bizottság döntött az Aaland-szigetek demilitarizálásának szükségességéről is.<sup>159</sup>

A Népszövetség döntésének megfelelően 1921 végén törvényt fogadott el a finn parlament az Aaland-szigetek önkormányzatáról. Az autonóm jogok bővítését jelentette az 1951-es önkormányzati törvény, míg a jelenleg is hatályban lévő, 1991-es autonómiatörvény tovább szélesítette az Aaland-szigetek önrendelkezését.<sup>160</sup>

Az Aaland-szigetek 33 tagú törvényhozása, a Lagtinget tagjait 4 éves mandátummal, tiszta arányos rendszerben, pártlistáról választják meg. A tartományi törvényhozás tartományi törvényeket alkothat<sup>161</sup> rendkívül széles körben: az oktatás és kultúra területétől kezdve egészen a mezőgazdasági és halászati ügyekig bezárólag.<sup>162</sup> A finn köztársasági elnök azonban vétőjoggal rendelkezik az a aalandi törvények hatálybalépésének tekintetében.<sup>163</sup>

Az általában többpárti koalíciós tartományi kormány vezetője a kormányfői feladatokat ellátó Lantrád,<sup>164</sup> a finn kormányt képviselő tartományi elöljárót<sup>165</sup> pedig a finn köztársasági elnök nevezi ki a tartományi képviselőház elnökével történt egyeztetés után. Ha nem tudnak egyezsége jutni egymással, akkor a finn köztársasági

<sup>156</sup> <http://www.norden.org/en/the-nordic-region/the-nordic-countries-the-faroe-islands-greenland-and-aaland/facts-about-aaland>

<sup>157</sup> <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Aaland.htm>

<sup>158</sup> GERENCSÉR–JUHÁSZ i. m. 73–74.

<sup>159</sup> KOVÁCS Péter: Az Aaland-szigetek autonómiája In *Kissebbségi Adattár II.: Az Aaland-szigetek önkormányzata*. Budapest, Teleki László Alapítvány Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, 1994. 9–11.

<sup>160</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 147.

<sup>161</sup> Önkormányzati törvény Aaland számára (a továbbiakban: Aaland önk. törvény), 17. §.

<sup>162</sup> Aaland önk. törvény, 18. §.

<sup>163</sup> Aaland önk. törvény, 20. §.

<sup>164</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/Aaland.html>

<sup>165</sup> Aaland önk. törvény, 4. §.

elnök a képviselőház elnöke által javasolt öt személy közül nevezi ki a tartományi elöljárót.<sup>166</sup>

A tartományi kormány a tartományi törvényben kapott felhatalmazása alapján tartományi rendeleteket adhat ki.<sup>167</sup>

Az etnikai, kulturális és nyelvi arányok megőrzése érdekében bevezetésre került a tartományi állampolgárság, mely a tartományi aktív és passzív választójog feltétele is,<sup>168</sup> sőt a tartományi állampolgárság hiánya az üzleti tevékenység folytatását is megnehezíti.<sup>169</sup> A tartományi állampolgárságot csak az a finn állampolgár szerezheti meg, aki legalább öt éve az Aaland-szigeteken él<sup>170</sup> és megfelelő szintű svéd nyelvtudással rendelkezik.<sup>171</sup>

Az önkormányzati törvény deklarálja, hogy Aaland egynyelvű svéd terület, ahol az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és az oktatás nyelve a svéd.<sup>172</sup> A finn állampolgárokat a saját ügyeik intézésekor nyelvhasználati jog illeti meg.<sup>173</sup> Az Aaland-szigetek törvényhozása fiskális téren is széleskörű autonómiával rendelkezik, a tartomány adókvetési és behajtási jogosultsága mellett lakosságának a teljes finn népességhez viszonyított arányában<sup>174</sup> éves szinten, rendszeres költségvetési támogatást kap a finn központi büdzséből.<sup>175</sup>

A külügyekre ugyan nem terjed ki az Aaland-szigetek autonómiája, de tartományi kormány kezdeményezheti nemzetközi szerződések megkötését. A szigeteket érintő nemzetközi szerződés megkötéséről a tartományi kormányt is értesíteni kell, és szükség esetén be kell vonni a tárgyalási folyamatba.<sup>176</sup> Az önkormányzati törvény-nyel ellentétés, az Aaland-szigeteket is érintő nemzetközi szerződés csak úgy léphet hatályba, ha ahhoz a tartományi kormány is hozzájárulását adja.<sup>177</sup>

Az autonómia szimbolikus megnyilvánulásait képezi saját zászló és címerhasználat, az, hogy az aalandi tartományi állampolgárságot az útlevélben is feltüntetik, valamint a szigeteken belül érvényes önálló bélyegkibocsátási jog.<sup>178</sup>

<sup>166</sup> Aaland önk. törvény, 52. §.

<sup>167</sup> Aaland önk. törvény, 21. §.

<sup>168</sup> Aaland önk. törvény, 9. §.

<sup>169</sup> Aaland önk. törvény, 11. §.

<sup>170</sup> Aaland önk. törvény, 7. §, 2. pont.

<sup>171</sup> Aaland önk. törvény, 7. §, 3. pont.

<sup>172</sup> Aaland önk. törvény, 36. §.

<sup>173</sup> Aaland önk. törvény, 37. §.

<sup>174</sup> Ez a kiszámításai alap 0,45 %.

<sup>175</sup> Aaland önk. törvény, 44–47. §.

<sup>176</sup> Aaland önk. törvény, 58. §.

<sup>177</sup> Aaland önk. törvény, 59. §.

<sup>178</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 149.



### 2.5.2. Dánia: a Feröer-szigetek és Grönland autonómiája

Az 1399 négyzetkilométer területű, a skót partoktól körülbelül 280 kilométerre, északra található Feröer 16 kis szigetén 48 ezer ember él.<sup>179</sup>

A zord éghajlatú szigetsoportot már ezer évvel ezelőtt benépesítették viking hajósok, akik a mai Norvégia területéről származtak. Az 1380-as dán–norvég unióval Feröer is dán uralom alá került. A szigetsoport csak a második világháború után, 1948-ban elfogadott önkormányzati törvénnyel kapott széleskörű autonómiát, mely kiterjed az egészségügy, kereskedelem, halászat és mezőgazdaság és az oktatás ügyeire is. A korábban elnyomott feröeri nyelv 1948-ban kapott hivatalos nyelvi státuszt, a közigazgatás kétnyelvű, az iskolákban pedig a dánt kötelező nyelvként oktatják.

Az Aaland-szigetekkel ellentétben Feröernek nincs vétőjoga a szigeteket érintő dán törvények hatálybalépésével szemben, viszont kötelező kikérni a feröeri tartományi kormány véleményét is az ilyen tartalmú jogszabályok elfogadása során.<sup>180</sup>

A *Føroya Løgting*, a tartományi parlament 33 tagját tisztán arányos módszerrel, pártlistákról választják meg 4 éves ciklusra. A bekerülési küszöb 4 %-os. A feröeri pártrendszer egyik fő törésvonala az ideológiai árkokon túl a szeparatista és a Dániával való unió fenntartását szorgalmazó pártok között húzódik. A szigetek belső ügyeieért a 6 tagú tartományi kormány, a *Landsstyrið* felelős, melynek élén a kormányfő, a *Løgmaður* áll.<sup>181</sup> A Feröer-szigetéről két képviselőt választanak a dán parlamentbe, a *Folketing*be.<sup>182</sup>

A feröeri identitás és autonómia jelképei a saját zászló, pénz és bankjegy kibocsátási jog, a saját fociválogatott, és az, hogy a tartományi állampolgárságot az útlevelekben is fel kell tüntetni.

A széleskörű autonómia egyik különleges vonása, hogy Dánia ugyan 1972-ben belépett az Európai Gazdasági Közösségbe, ám a Feröer-szigetek halászati érdekei miatt kimaradt az európai integrációból.<sup>183</sup>

Grönland helyzet speciális. A 2,1 milliós négyzetkilométeres területével a világ legnagyobb szigete, területe Észak-Amerikában található, mégis Dániához tartozik. Területének öthatodát jég borítja, lakossága mindössze 56 ezer fő, akiknek mintegy 71 %-a inuit eszkimó.<sup>184</sup>

Grönland szigete a XIV. század óta Dániához tartozik, a második világháborúban az Egyesült Államok hadserege igazgatta, majd hivatalosan is dán gyarmat lett. A 60-as évektől kezdve megerősödtek az autonómia és szeparatista törekvések a dán uralommal szemben. A helyi önkormányzat szerve a Tartományi Tanács volt, a jelenlegi széleskörű autonómiát 1979-ben sikerült kivívnia a szigetnek, amikor az autonó-

<sup>179</sup> [http://www.hagstova.fo/portal/page/portal/HAGSTOVAN/Statistics\\_%20Faroe\\_Islands/Statistics/Population%20and%20elections/Talva%20BRBGDMMD\\_09-10\\_EN](http://www.hagstova.fo/portal/page/portal/HAGSTOVAN/Statistics_%20Faroe_Islands/Statistics/Population%20and%20elections/Talva%20BRBGDMMD_09-10_EN)

<sup>180</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 263.

<sup>181</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/faroes.html>

<sup>182</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/denmark.html>

<sup>183</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 264.

<sup>184</sup> <http://www.stat.gl/publ/en/GF/2012/content/Greenland%20in%20Figures%202012.pdf>

miatörvényt a grönlandi lakosság elsőpró többsége hagyta jóvá egy referendumon. Az autonómia egyik nagy vívmánya, hogy a grönlandi eszkimó nyelv hivatalos nyelvként megjelent a dán mellett, és a grönlandi vált a hivatalos nyelvvé az általános és középiskolákban. Grönland a rossz éghajlati viszonyok és a zord megélhetési körülmények miatt több központi támogatásban részesül Dániától, mint a Feröer-szigetek. A szigetek autonómiájára a társadalompolitikai ágazatok (oktatás, egészségügy) mellett a halászatra és mezőgazdaságra, környezetvédelemre, a lakásügyekre és a munkaügyekre terjed ki. Grönlandnak saját zászlója, hajóflottája és légitársasága van.<sup>185</sup>

A 31 tagú grönlandi parlament, a Grønlands Landsting tagjait 4 éves mandátummal tiszta arányos rendszerben, pártlistákról választják meg. A grönlandi politikai élet fő törésvonala a szeparatista és a Dániával való unió fenntartását szorgalmazó pártok között húzódik. Fontos kérdés még az Európai Unióhoz fűződő viszony is, Grönlandot ugyanis Dánia 1972-ben a lakosság akarata ellenére belekényszerítette az EGK-ba, ahonnan 1982-ben kilépett Grönland. A grönlandi tartományi kormány élén az államminiszter áll.<sup>186</sup>

## 2.6. Az autonómia lehetőségei az egykori szocialista blokk országaiban

Eddigi vizsgálódásaink alapján úgy tűnhet, hogy a nemzetiségi közösségek autonómia törekvései kizárólag Nyugat-Európa országaiban jártak sikerrel. A genocídiumok és véres etnikai villongások sajnos tényleg több áldozatot követeltek a kontinens keleti felén, és ezért a náci Harmadik Birodalmon kívül a Szovjetuniót is kiemelt felelősség terheli, elég csak az 1930-as években Sztálin által elkövetett ukrainai népirtásra, a holodomorra gondolni. Ennek ellenére a kontinens keleti felén is találhatunk sikeres példákat működőképes autonómiamodellekre.

### 2.6.1. *A Vajdaság Autonóm Tartomány és Koszovó helyzete*

A soknemzetiségű és etnikailag rendkívül heterogén Jugoszláviát a két világháború között erőszakos eszközökkel tartotta egyben a szerb nemzetiségű politikai elit. Ennek bukását beismerve a horvát származású Josip Broz Tito marsall a második világháború végét követően létrehozta a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságot, melyet Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Montenegró, Szerbia és Szlovénia szocialista tagköztársaságai alkottak. A szerb szocialista tagköztársaságon belül autonóm státuszt kapott a soknemzetiségű Vajdaság és a többségében albánok lakta Koszovó. A jugoszláv államfő, Tito marsall halálát követően a '80-as évek végén Jugoszláviában a Szlobodán Milosevics vezette baloldali szerb nacionalisták kerültek hatalomra, mely a világpolitikai folyamatokkal együtt elvezetett Jugoszlávia felbomlásához és a véres etnikai tisztogatásokkal kísért délszláv háborúhoz, mely a térségben az egész '90-es évekre rányomta a bélyegét.

<sup>185</sup> GYÖRI SZABÓ i. m. 264–266.

<sup>186</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/greenland.html>

1989-90-ben a Milosevics vezette Jugoszlávia felszámolta a Vajdaság, majd Koszovó autonómiáját, és a centralizált államszervezetben a kisebbségek módszeres elnyomásába kezdett.

A koszovói albánok Milosevics etnikai homogenizációs törekvéseivel szemben létrehozták a Koszovói Felszabadítási Hadsereget (UCK), akik a szerb közigazgatás és hadsereg ellen követtek el gerilla és terrorista akciókat, a polgári lakosságot sem kímélve. A szerbek pedig válaszul háborús és emberiség elleni bűnöket követtek el a koszovói albánok ellen,<sup>187</sup> a NATO pedig 1999 februárjában az Egyesült Államok vezetésével, az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása nélkül légitámadások sorozatát indította az Oroszország által támogatott Jugoszlávia ellen, hogy rábíráják a szerb erőket Koszovó elhagyására. Miután ez megtörtént, Koszovó az ENSZ irányítása alá került, majd 2008-ban kikiáltotta a függetlenségét, melyet az ENSZ államainak a többsége elismert szemben több európai országgal, mint például Oroszország, Románia vagy Szerbia. Az elmúlt időszakban úgy tűnik, sikerre vezettek a koszovói és a szerb kormány közötti tárgyalások az észak-koszovói szerb kisebbség helyzetének rendezéséről. A megállapodás megadná a széleskörű autonómiát a koszovói szerb kisebbség részére.

A Vajdaság vagy más néven a Délvidék az Osztrák-Magyar Monarchia etnikailag legheterogénebb régiója volt. A trianoni békediktátum következtében elveszített délvidéki területeket Jugoszlávia német inváziójával párhuzamosan visszafoglalta a Horthy Miklós kormányzó vezette Magyar Királyság 1941-ben. Ebben az időszakban került sor a magyar csendőrök által elkövetett sajnálatos újvidéki vérengzésre, és a vajdasági zsidóság nagy többségének deportálására. A szerbek csak a második világháború után tudtak többségbe kerülni, melyhez köze volt a szerb nacionalista királypárti csetnik, majd pedig a Tito marsall vezette kommunista partizánok által a magyar és a német nemzetiségűek sérelmére elkövetett tömeges népirtásnak,<sup>188</sup> valamint a háború utáni népességcseréknek.<sup>189</sup> A Tito által megadott, és Milosevics vezette baloldali nacionalisták által elvett vajdasági autonómia visszaszerzésére csak a Milosevics-rendszer bukását hozó 2000. októberi „buldozeres forradalom”<sup>190</sup> után nyílhatott reális lehetőség.

A belgrádi parlament 2002-ben elfogadta az ún. omnibusz törvényt, mely korlátozott mértékben ugyan, de számos területen visszaadta a korábban elvett irányítási jogköröket a Vajdaságnak.<sup>191</sup>

<sup>187</sup> Ld. bővebben <http://www.hrw.org/legacy/reports/reports98/kosovo/>

<sup>188</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az újvidéki vérengzés súlyos háborús bűncselekménynek számított, de a szerb partizánok által bosszúból elkövetett hasonló cselekmények áldozatainak száma jóval meghaladta a vérengzés áldozatainak számát. Az is különbség volt, hogy míg az újvidéki vérengzés elkövetőinek felelősségre vonására büntetőeljárás indult Magyarországon, addig a hősként tisztelt szerb partizánok esetében a felelősségre vonásnak még csak a kísérlete sem történt meg.

<sup>189</sup> Tibor VÁRADY: On the chances of Ethnocultural Justice in ECE. In: KYMLICKA– OPALSKI (szerk.) i. m. 140.

<sup>190</sup> <http://news.bbc.cuk/2/hi/europe/959077.stm>

<sup>191</sup> <http://www.vojvodina.com/prilozi/omnibus.html>

A vajdasági autonómia abban tér el az eddig tárgyalt autonómiamodellektől, hogy nem egy adott területen élő nemzetiségi közösségnek ad területi autonómiát, hanem egy soknemzetiségű tartománynak. A Vajdaság Szerbia éléskamrája és leggazdagabb tartománya, ezért az őshonos vajdasági szerbek is érdekeltek a fiskális és közgazdasági autonómiában. A koszovói konfliktus során elmenekült, a Vajdaság területére szisztematikusan betelepített szerbek többségének körében viszont termékeny talajra hullottak a szélsőjobboldali szerb nacionalisták autonómiaellenes szövegei.<sup>192</sup>

Hosszas viták után 2009-ben a szerb törvényhozás elfogadta Vajdaság Autonóm Tartomány statútumát<sup>193</sup> és a tartomány által gyakorolható hatáskörökről szóló törvényt.<sup>194</sup>

Az etnikai sokszínűséget példázza, hogy a Vajdasági Autonóm Tartománynak hat hivatalos nyelve van: a szerb mellett a horvát, a magyar, a román, a ruszin és a szlovák.<sup>195</sup>

Az autonóm tartomány parlamentje jogalkotási hatásköröket kapott többek között a környezetvédelem, a mezőgazdaság, az ipar, a regionális fejlesztés és a kultúra terén.<sup>196</sup>

A vajdasági parlament és a tartományi kormány a szerb Alkotmány és a Statútum rendelkezéseivel összhangban, hatásköri korlátait tiszteletben tartva jogszabályokat alkothat.<sup>197</sup>

A 120 tagú vajdasági parlament tagjai 4 éves ciklusokra vegyes rendszerben kerülnek megválasztásra; 60 képviselőt arányosan a pártlistákról, a többi képviselő pedig a 60 egyéni választókerületben juthat mandátumhoz az egy forduló, relatív többségi választás során. A listás bejutási küszöb 5 %-os. A Vajdaság autonóm kormányának élén az elnök áll.<sup>198</sup>

A fenti jogszabály visszaállította a Vajdaság területi autonómiáját, a 2009-es esztendőben pedig új törvényt fogadtak el a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól.<sup>199</sup> Ez alapján választották meg tisztán arányos rendszerben a 35 tagú Magyar Nemzeti Tanácsot.<sup>200</sup> A választáson a legnagyobb délvidéki magyar párt, a vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) által vezetett Magyar Összefogás lista diadalmasan, megszerezvén a leadott szavazatok 77, 21 %-át.<sup>201</sup>

A Magyar Nemzeti Tanács (MNT) létrehozásával megvalósult a délvidéki magyarok kulturális autonómiája. Az MNT hatáskörei a magyar nyelvű kulturális és

<sup>192</sup> GYŐRI SZABÓ i. m. 331–332.

<sup>193</sup> <http://www.vajma.info/docs/vajdasag-at-statutuma.pdf>

<sup>194</sup> [http://kitekinthu/karpat-medence/2009/12/01/elfogadtak\\_vajdasag\\_statutumot/](http://kitekinthu/karpat-medence/2009/12/01/elfogadtak_vajdasag_statutumot/)

<sup>195</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma (a továbbiakban: a Statútum), 26. szakasz, <http://www.vajma.info/docs/vajdasag-at-statutuma.pdf>

<sup>196</sup> Statútum, 29. szakasz.

<sup>197</sup> Statútum, 19. szakasz.

<sup>198</sup> <http://www.parties-and-elections.eu/vojvodina.html>

<sup>199</sup> <http://vmsz.org.rs/content/egy%C3%A9b-dokumentumok>

<sup>200</sup> <http://www.mnt.org.rs/>

<sup>201</sup> <http://www.vajma.info/cikk/vajdasag/10340/>

oktatási intézmények, a nyelvhasználat valamint a tömegtájékoztatás körében jelennek meg.<sup>202</sup> Ezek megszervezéséhez, koordinálásához az MNT saját költségvetéssel is rendelkezik.<sup>203</sup>

Szerbia a kisebbségekkel szemben térségünkben szokatlanul nagyvonalú politikáját az európai uniós csatlakozás, mint első számú igény magyarázza, valamint az a tény, hogy a példamutató kisebbségpolitikájuk okán a horvátországi és koszovói szerbek számára is hasonló jogokat követeljenek.

A szerb nacionalisták és a szélsőjobboldal képviselői viszont továbbra is mindent megtesznek, hogy megszüntessék a Vajdaság területi és a területén élő kisebbségek kulturális autonómiáját, veszélyes szeparatista törekvéseket vizionálva a nemzetségek korlátozott önrendelkezésébe.<sup>204</sup> A nemzeti tanácsokról szóló törvényt pedig vizsgálat alá vette a szerb Alkotmánybíróság,<sup>205</sup> majd 2014 januárjában a vizsgált 10 törvényszakaszból kettőt teljes egészében, nyolcat pedig részben ellentétesnek talált a szerb Alkotmánnyal. A testület döntése nyomán csorbult a kisebbségi nemzeti tanácsok oktatási intézményalapítási és átvételi jogköre, továbbá csökkentek bizonyos véleménynyilvánítási kompetenciái a kisebbségi nyelvhasználat terén,<sup>206</sup> mely ugyan egyértelmű visszalépést jelent, de mégsem lehetetleníti el teljes egészében a nemzeti tanácsok működését.

Összegezve elmondható, hogy a kelet-közép európai térség országai közül Szerbia tette meg a legnagyobb utat a nemzeti kisebbségeknek biztosítandó minél teljesebb autonómia, mint fejlődési cél érdekében. Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy ebben jelentős szerepet játszottak a vajdasági szerbek és politikai elitjük, akik felismerték, hogy saját kulturális önazonosságuk megerősítését és gazdasági érdekeiket is jól szolgálja a Vajdaság autonóm státusza.

A Milosevic-rezsim központosító és kisebbségellenes politikája, valamint a Székely Autonóm Tartomány (1952-1960) felszámolása<sup>207</sup> is azt példázza, hogy nemcsak az autonómia kivívásáért, hanem a szerzett jogok megtartásáért is küzdenie kell a kelet-közép európai nemzetiségeknek.

### 3. Záró gondolatok

Az egyes európai autonómiamodellek bemutatását követően elmondható, hogy autonóm közigazgatási egységek Nyugat-Európában szinte kizárólag olyan térségekben jöttek létre, ahol területileg egy tömbben él egy vagy több, a többségi nemzettől kulturálisan, nyelvileg elkülönülő nemzeti kisebbség. Ezzel szemben Kelet-közép Európában elsősorban soknemzetiségű régiókban, így a szerbiai Vajdaságban, a

<sup>202</sup> Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól (a továbbiakban: MNT törvény), 2. szakasz.

<sup>203</sup> MNT törvény, 10. szakasz.

<sup>204</sup> [http://kitekinthu/karpat-medence/2012/12/17/eltorolnek\\_vajdasag\\_autonomiaijat](http://kitekinthu/karpat-medence/2012/12/17/eltorolnek_vajdasag_autonomiaijat)

<sup>205</sup> <http://www.mnt.org.rs/7-Altalanos-hirek/790-Velemenyutkozotetes-az-alkotmanybirosag-elott>

<sup>206</sup> [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/Szerbia\\_Alkotmanybirosag\\_alkotmanyellenesseg\\_E02.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Szerbia_Alkotmanybirosag_alkotmanyellenesseg_E02.pdf)

<sup>207</sup> Ld. bővebben Stefano BOTTONI: *Sztálin a székelyeknél – A magyar autonóm tartomány története (1952–1960)*. Csíkszereda, Pro-Print Könyvkiadó, 2008.

Szerbiától való önállóságát de facto kikiáltó Koszovóban, és az Oroszország általi annexiót megelőzően a Krím-félszigeten találkozhattunk autonóm entitásokkal, ahol ez az atipikus területszervezési forma az etnikai és politikai feszültségek megelőzésének eszközeként jelenik meg. Azon nemzeti kisebbségek esetében, melyek nem élnek egy területi tömbben, illetve lélekszámuk nem mondható jelentősnek a többségi nemzet populációjához képest, a kulturális autonómia jelenthet megoldást, mely lehetőséget biztosít számukra a kisebbségi nyelvhasználatra a közigazgatásban. A kulturális autonómia megléte is feltételez sajátos nemzetiségi önkormányzatokat, ezek azonban nem közigazgatási, területszervezési egységek, hanem a nemzeti önazonosságtudat megőrzéséhez szükséges oktatási, kulturális intézmények és hírközlő eszközök (újságok, rádiók, televíziók) fenntartói. A kulturális autonómia nélkülözhetetlen feltétele, hogy az azt gyakorló, a legtöbbször intézményfenntartó szerepben is lévő nemzetiségi önkormányzatok fiskális önállósággal is rendelkezzenek, önállóan tervezhessék meg és hajthassák végre költségvetésüket, mely központi állami szubvenciók nélkül elképzelhetetlen.

Érdekes összefüggés az is, hogy autonóm területi egységek elsősorban az unitárius közjogi hagyományokkal rendelkező országokban jöttek létre, mert egy föderációban vagy konföderációban, például Svájcban a szövetségi állam tipikus területi struktúrájába jobban beilleszthetők az adott tartomány kulturális, nyelvi adottságaihoz illeszkedő jogintézmények.

Belgium esetében láthattuk, hogy ott nem létezik domináns többségi nemzet, így ott a flamand–vallón–németajkú nemzetiségi tömbökhöz és nyelvi határokhoz illeszkedő, széleskörű területi autonómiával rendelkező tartományokat hoztak létre. A Flandrián és Vallónián belül a másik nemzethez tartozó kisebbségek viszont nem rendelkeznek kulturális autonómiával, így sokkal inkább beszélhetünk egymás mellett élésről együttélés helyett.<sup>208</sup> Erre jó példa a Leuveni Katolikus Egyetem esete. Franciaországhoz hasonlóan Belgiumban sem telt az 1968-as esztendő diáklázadások nélkül. A párizsi újbalsoldali diákok helyett Leuvenben azonban a flamand nacionalista diákok tüntettek a kétnyelvű egyetemi képzés ellen. Sikerült elérniük, hogy 1968 után az egyetem kettévált, a holland nyelvű karok maradtak az eredeti székvárosban, ez ma a *Katholieke Universiteit Leuven* (Leuveni Katolikus Egyetem), a francia karok viszont Vallóniába költöztek, ahol alapítottak egy új várost Louvain-la-Neuve néven, a frissen felépült campuson pedig létrehozták a francia nyelvű *Université Catholique de Louvain* (Louvaini Katolikus Egyetem).<sup>209</sup>

Az autonómia kivívásának elengedhetetlen eszköze, hogy a nemzeti kisebbség rendelkezzen egy, az autonómiakérdés tekintetében egységes politikai elittel, a világnézeti különbségeken felülemelkedő nemzetiségi párttal és a nemzetiségi politikai elit tagjai ne asszimilálódnak a többségi nemzet politikai közösségébe, azok pártjaiban kifejtve a tevékenységüket.

Nem feledkezhetünk meg az egyensúly és mérték fontosságáról sem abban a tekintetben, hogy a nemzeti kisebbség anyaországa sikeresen képviselje a külhoni te-

<sup>208</sup> <http://www.theguardian.com/world/2010/may/09/belgium-flanders-wallonia-french-dutch>

<sup>209</sup> <http://www.kuleuven.be/about/history-of-ku-leuven>

rületeken élő honfitársait, ugyanakkor az érdekérvényesítését ne lehessen irreudenta színben feltüntetni. Az adott nemzeti kisebbség részére juttatott kulturális vagy területi autonómia az államok közötti viták rendezésének eszköze is lehet, mint ahogy Dél-Tirol és az Aaland-szigetek esetében láthattuk. Erre alkalmas lehet a kulturális nemzet koncepciója az etnikailag homogén nemzetállam fikciójával szemben. A kulturális nemzet koncepciója azonban nem élvez osztatlan elismerést a nemzetközi jogban, mely a nemzet fogalmát az egzaktabban meghatározható területi szuverenitással és állampolgársággal kapcsolja össze.

Fontos szempont az is, hogy a többségi politikai közösség tagjai ne viszonyuljanak ellenségesen az autonómia gondolatához, és abban ne burkolt szeparatista törekvéseket lássanak bele. Problémát okoz, hogy bizonyos neolatin nyelvekben, így a franciában és a románban az autonómia a függetlenség szinonimáját jelenti, és csak az utóbbi években jelent meg a német és angolszász tudományos nyelvben elterjedt értelmezési kerete.

A területiséghez kapcsolódó regionális öntudat megerősödése is, amennyiben a nemzetiségi területen élő többségi nemzet polgárainak a rokonszenvével is találkozhat, kovácsa lehet az autonómiatörekvéseknek. A soknemzetiségű Vajdaság például már a Tito-rezsim éveiben is autonómiát élvezett a jugoszláv szocialista szövetségi államon belül, a „Szerbia éléskamrájának” tartott térségben pedig az őshonos szerb lakosság regionális öntudata és fiskális föderalizmus, autonómia iránti igénye is megerősödött. A Kárpátokon túli román területeknél gazdaságilag sokkal fejlettebb Erdélyben is újjáéledőben van a transzilvanizmus eszméje, mely a tömb magyar Székelyföld helyett az etnikailag sokszínű Erdély Románián belüli autonómiáját hangsúlyozza, és amely az erdélyi románok körében is követőkre talált.<sup>210</sup> Az okok az autonómia előtti vajdasági állapotokhoz hasonlatosak: az unitárius, erősen centralizált román állam elszívja az adóbevételeket a fejlettebb erdélyi régiótól, hogy azokat a gazdaságilag és infrastrukturálisan elmaradott Kárpátokon túli román térségekben, az ún. Regátban ossza újra. Az erdélyi románok egyre jelentősebb részét pedig felháborítja, hogy miközben a román nemzeti össztermék jelentős hányadát Erdélyben termelik meg, az abból származó adóbevételek redistribúciójából mégsem ők részesülnek. Egyes román szerzők emiatt a kárpát-medencei gazdasági térségbe gazdaságilag és földrajzilag jobban illeszkedő Erdély elszakadásának „rémét” is előrevetítik.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> [http://foter.ro/cikk/20150113\\_papp\\_attila\\_zsolt\\_zaszlot\\_bontana\\_a\\_transzilvanista\\_mozgalom](http://foter.ro/cikk/20150113_papp_attila_zsolt_zaszlot_bontana_a_transzilvanista_mozgalom)

<sup>211</sup> [http://www.foter.ro/cikk/20150313\\_ilie\\_serbanescu\\_bukarest\\_el\\_fogja\\_vesziteni\\_erdelyt](http://www.foter.ro/cikk/20150313_ilie_serbanescu_bukarest_el_fogja_vesziteni_erdelyt)

