

Görömbei Sára

## A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra

Az autonómia iránti igény talán egyidősnek mondható a nemzeti kisebbségek létevel. A saját ügyeik intézését célul tűző fáradhatatlan küzdelemben a kisebbségek minduntalan azon nemzetállamok merev elutasításába ütköztek, melyek az autonómiát általában a szeparatizmus első lépcsőfokának tekintik. Az autonómia-törekvések számára kedvezőtlen nemzetközi légkör a 90-es években lassan oldódni kezdett, és megszületett egy-két olyan – jogilag nem kötelező erejű – nemzetközi dokumentum, amely legalábbis némi halvány reménnyel kecsegtetett a későbbi fejlődést illetően. Ezek az etnikai alapú autonómiára utaló dokumentumok olyan politikai nyilatkozatok, állásfoglalások, ajánlások, melyek az államok számára nem jelentenek a nemzetközi jog alapján számonkérhető kötelezettséget. Ezekhez a kezdeményezésekhez képest hozott igazi áttörést az ún. *Gross-jelentés*, melyet 2003. június 24-én fogadott el az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése.

Andreas Gross svájci képviselő az Európa Tanács<sup>1</sup> Parlamenti Közgyűlésének alelnöke. Négyéves munkával kidolgozott jelentésének érdeme, hogy – a korábbi, általánosan elterjedt megközelítéssel szemben – az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, területi integritását szétziláló potenciális konfliktusforrásként kezeli, sőt, még csak nem is a kisebbségi kérdés rendezésének egyik megtúrt, de nem túlságosan szerencsés formájaként, hanem kifejezetten követendő példaként, a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközeként a nemzeti kisebbségekkel rendelkező országok számára. Erről tanúskodik a jelentés címe is: *„Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás”*<sup>2</sup>.

A jelentés legfontosabb üzenete az, hogy az autonómia révén az állam területi integritásának elve összeegyeztethető a különböző kisebbségi identitásokban megnyilvánuló kulturális sokszínűség elvével. Az autonómia a jelentés szerint olyan megoldás, mely a kisebbségek számára lehetővé teszi jogaik gyakorlását és kulturális identitásuk megőrzését, miközben ezzel egyidejűleg garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására és területi integritására is. Szintén komoly előrelépésként értékelhető, hogy a Gross-jelentés – most először – meghatározza azokat az alapelveket, amelyek az autonóm státusz létrehozásakor a tagállamoknak érdemes

figyelembe venniük, és javaslatot tesz arra – szintén most először –, hogy jöjjön létre egy önálló európai egyezmény az autonómiáról.

A Gross-jelentés alapvetően három részből áll: egy háromoldalas határozattervezetből, egy egyoldalas ajánlástervezetből és az ezeket alátámasztó, magyarázó, harminchárom oldalas részletes háttér tanulmányból (ún. értelmező memorandum), ami a jelentés törzsét képezi.<sup>3</sup> A Gross-jelentés megtárgyalása után az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadta mind az abban foglalt határozattervezetet (ez lett az 1334 (2003) sz. határozat), mind az ajánlástervezetet (ez lett az 1609 (2003) sz. ajánlás). Miután az ajánlás voltaképpen egy javaslat egy önálló európai egyezmény kidolgozására, „Gross-jelentésen” szűkebb értelemben a jelentés alapján elfogadott határozatot értjük.

### **A szűkebb értelemben vett Gross-jelentés – az 1334 (2003) sz. határozat**

A Gross-jelentés abból indul ki, hogy napjainkban a legtöbb politikai krízishelyzet nem az államok között, hanem az államokon belül alakul ki. A jelenlegi konfliktusok zöme abban a feszültségben gyökerezik, amely az államok és az identitásuk megőrzéséhez ragaszkodó kisebbségi csoportjaik között alakul ki, és arra az ellentmondásra vezethető vissza, amely az államok oszthatatlanságának elve és a szabad identitás elve között húzódik. Rámutat arra, hogy a legtöbb európai államban élnek olyan közösségek, amelyek a többség identitásától eltérő identitással rendelkeznek, és kijelenti, hogy az államoknak meg kell előzniük a konfliktusok kialakulását azáltal, hogy olyan rugalmas alkotmányos és jogszabályi megoldásokat dolgoznak ki, amelyek megfelelnek e közösségek elvárásainak. Ilyen megoldásnak tekinti az autonómiát. Leszögezi, hogy az Európa Tanács meggyőződése, hogy *„az autonóm régiók pozitív tapasztalatai inspirációs forrásként szolgálhatnak a belső politikai konfliktusok megoldását célzó lehetőségek keresésekor”*, és hivatkozik arra, hogy számos európai ország a területi, illetve kulturális autonómia különböző formáinak bevezetésével enyhítette, illetve enyhíti belső konfliktusait.

Kimondja, hogy az államok, azáltal hogy a kisebbségeiknek saját hatásköröket biztosítanak, össze tudják egyeztetni a területi egység elvét a kulturális sokszínűség elvével. A belső feszültségek enyhítése érdekében a központi kormányoknak megértőnek kell lenniük a kisebbségek ilyen törekvéseivel szemben, különösen akkor, amikor egy olyan kisebbségi csoport követel nagyobb szabadságot saját ügyeinek önálló intézésében, amelyik jelentős nagyságú, és hosszabb ideje él egy adott területen.

Rámutat arra, hogy az autonómia-fogalomnak lehet ugyan negatív értelmezési lehetősége, mely az autonómiát az elszakadás első lépcsőfoká-

nak tekinti, azonban az állampolgárok alapvető jogait tiszteletben tartó jogállamokban az autonómia ehelyett inkább egyfajta „állami szint alatti megoldásnak” („sub-state arrangement”) tekintendő, mely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait, és megőrizze kulturális identitását, miközben garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására és területi integritására. Felhívja a figyelmet arra, hogy az állam oszthatatlanságát nem szabad összekeverni a nemzetállam („unitary state”) koncepciójával, így az állam oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal és a föderalizmussal. Kifejti, hogy a mai feszültségek tükrözik a nemzetállam-koncepció elkerülhetetlen továbbfejlődését, annak a nemzetállam-koncepciónak, mely a nemzeti szuverenitást és kulturális homogenitást elengedhetetlennek tartotta. A határozat leszögezi, hogy manapság – különös tekintettel a demokrácia gyakorlatának és a nemzetközi jognak a fejlődésére – az államok új kihívásokkal néznek szembe.

A jelentésben helyet kap az utóbbi időben sokat vitatott pozitív diszkrimináció kérdése is. Gross megállapítja, hogy a sikeres autonómia feltétele, hogy az államon belül kiegyensúlyozott kapcsolat alakuljon ki a többség és kisebbség, illetve a kisebbségek között, és az államnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőséget, a diszkrimináció-mentességet és a szuverenitás elveit. Ugyanakkor a pozitív diszkrimináció, például a kisebbségek előnyös képviselete a központi kormányzervekben gyakran használható arra, hogy elősegítse a kisebbségek hatékonyabb bevonását a nemzeti ügyek intézésébe. A Gross-jelentés fontosnak tartja a „kisebbségeken belüli kisebbségek” jogainak védelmét is, annak érdekében, hogy a többség, illetve más kisebbségek ne érezzék magukat fenyegetve az autonóm entitásnak biztosított többletjogok által. E tekintetben az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét tekinti irányadónak.

Gross definiálja a területi autonómia, illetve a kulturális autonómia fogalmát. Területi autonómián olyan megoldást ért, amikor egy szuverén államban egy bizonyos régió lakosai – speciális földrajzi helyzetüket tükröző – többletjogokat kapnak, amelyek védik és ápolják kulturális és vallási hagyományaikat. A jelentés értelmében a kulturális autonómia a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetőségét jelenti, mely legtöbb esetben együtt jár a decentralizáció elvének alkalmazásával. Gross szerint az autonómia a múltban három módon jött létre: regionális entitások hozták létre a központi állam alapításakor; a későbbiekben vezették be a területi feszültségek kezelésére, vagy pedig a nemzetközi közösség támogatásával jött létre. Felhívja a figyelmet arra is, hogy az autonómia nem egy univerzális gyógyír, amely minden időben és minden helyzetben ugyanolyan módon alkalmazható, hanem az autonóm státuszt mindig gondosan hozzá kell igazítani az egyedi esetek sajátosságaihoz, és az adott

terület földrajzi, történelmi és vallási jellegzetességeihez. Éppen ezért az esetleges kudarcok oka nem maga az autonómia mint olyan, hanem azok a nem megfelelő körülmények, amelyek között alkalmazták.

A jelentés védelmezi az államok szuverenitását és területi egységét is, mikor kimondja, hogy az autonómiából származó előnyök nem áthatják alá az államok nemzetközileg elismert határait; az autonómia értelmezése, alkalmazása és menedzselése az állam, illetve a nemzeti parlament és intézményei hatáskörébe tartozik, és az autonóm státus adományozása nem jelenti azt, hogy a helyi igazgatás kizárólag az adott helyi közösség feladata lenne.

A határozat kilenc pontban foglalja össze azokat az alapelveket, amelyeket az államoknak megfontolásra javasol az autonóm státus létesítésekor. (1) Az autonóm státusnak az érintettek megállapodásán kell alapulnia. (2) Az autonóm státus egy dinamikus folyamat része, ezért folyamatosan fejleszthető, tárgyalható. (3) Az autonóm státust az alkotmányban kell rögzíteni, és csak az alkotmánynak megfelelően lehet módosítani, továbbá tartalmaznia kell a központi hatalom és az autonóm hatalom közötti világos hatalommegosztást. (4) Az autonóm státusnak garantálnia kell az autonóm hatóság megfelelő képviselőt és hatékony részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében. (5) Az autonóm közösségeknek helyi szinten demokratikusan választott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal kell rendelkezniük. (6) Az autonóm státusra vonatkozó megállapodásban megfelelő forrásokat kell biztosítani az autonóm hatóságok számára, melyek lehetővé teszik, hogy a központi hatalom által rájuk ruházott feladatokat ellássák. (7) Létre kell hozni egy speciális mechanizmust a központi kormányzat és az autonóm hatóságok közötti viták megoldására. (8) Ha a feszültség továbbra is fennáll a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között, a nemzetközi közösségnek kell a tárgyalási folyamatot támogatnia. (9) Kötelező védelmezni az autonóm entitás keretén belül élő kisebbségek jogait.

### **Egy önálló autonómia-egyezmény lehetősége - az 1609 (2003) sz. ajánlás**

A Parlamenti Közgyűlés által a Gross-jelentés alapján elfogadott ajánlásban a Közgyűlés utal a 2002. június 28-i Helsink-i Nyilatkozatra<sup>4</sup>, mely felismerte, hogy meghatározhatóak azok az alapelvek és koncepciók, amelyek a regionális autonómia-struktúrákra általánosan alkalmazhatóak. A Közgyűlés ennek megfelelően azt ajánlja, hogy az Európa Tanács keretében készüljön el egy olyan európai egyezmény az autonómiáról, mely figyelembe veszi a tagállamok tapasztalatait, és lehetővé teszi a regionális és kulturális autonómia közös elveinek meghatározását és elősegítését. Az

egyezmény a Regionális Önkormányzás Európai Chartájában (egyelőre ez még csak tervezet) megfogalmazott alapelvekre épülne, tiszteletben tartva az Emberi Jogok Európai Egyezményét és annak egyenlőségre és diszkrimináció-mentességre vonatkozó elveit.

A Parlamenti Közgyűlés ezt a javaslatot az Európa Tanács – egyezmények kidolgozásáért is felelős – döntéshozó szervének, a Miniszteri Bizottságnak tette. Amennyiben a Miniszteri Bizottság a javaslattal egyetért, kijelöl egy megfelelő szakértői bizottságot az egyezmény szövegezésének megkezdésére.

Kétségtelen, hogy a Gross-jelentés abban az esetben érné el igazán a célját, ha abból kiindulva valóban létrejönne a javasolt autonómia-egyezmény, és ezáltal a Gross-jelentésben foglalt elvek nemzetközi jogi kötelező erővel bírnának, és köteleznék mindazon tagállamokat, amelyek az egyezményhez csatlakoznak.

### **Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai – Gross háttér tanulmánya (értelmező memorandum)**

A tanulmány abból a megállapításból indul ki, hogy manapság a háborúknak több mint fele különböző kulturális konfliktusok eredménye. Hosszú ideig a politikai krízisek főként az államok közötti feszültségekből eredtek, napjainkban azonban e feszültségek oka inkább az államokon belül keresendő. Ezeken a megfigyeléseken alapult a Parlamenti Közgyűléshez benyújtott, *„Etnikai konfliktusok kezelése az Európa Tanács tagállamaiban”* című határozati indítvány, mely a Gross-jelentés kidolgozásának alapját képezi.

A jelentés célja azoknak a kritériumoknak a meghatározása, melyek szükségesek az autonómia sikeréhez, és amelyek támpontot nyújthatnak az autonómia bevezetését fontolgató államoknak. Gross leszögezi, hogy jelenléteben semmilyen összefüggésben sem használja úgy az autonómia fogalmát, ahogyan azt a múltban az olyan autoriter rezsimek használták, mint az orosz birodalom, a Szovjetunió vagy Jugoszlávia, hanem úgy használja, ahogyan jogállami demokráciákban szokás, melyek biztosítják állampolgáraik jogait és szabadságait. Az autonómiát Gross olyan köztes megoldásnak tekinti, mely egyaránt lehetővé teszi az erőszakos asszimiláció elkerülését, illetve annak elkerülését, hogy az állam területének egy része elszakadjon. *„Az autonómia ezáltal megerősíti a kisebbség integrálódását az államon belül, és a béke elősegítésének konstruktív eleme.”*

A pozitív diszkriminációt illetően utal az Európai Emberi Jogi Bíróság egyik 1981-es ítéletére<sup>5</sup>, melyben a bíróság a pozitív diszkrimináció mellett foglalt állást: *„a demokrácia nem csupán annyit jelent, hogy a többség nézeteinek mindig diadalmaskodnia kell: olyan egyensúlyt kell kialakítani,*

*amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot, és megakadályozza a domináns pozícióval való visszaéléseket”.*

Gross kísérletet tesz az autonómia terjedelmének meghatározására, és kitér arra is, hogy az autonómia szó a görög *auto* (ön-) és a *nomos* (jog) szavakból ered, elsődleges jelentése szerint az öngazgatáshoz, a saját törvények alkotásához való jogot jelenti. Az autonómia pozitív és negatív aspektusait taglalva Gross kifejti, hogy minden autonómia-követelés egy adott történelmi kontextusban jelenik meg, kulturális, politikai, demokratikus és földrajzi dimenziókkal. *„Ez az autonómia iránti igény speciális kulturális hagyományokkal, speciális nyelvvvel, egy szomszédos országhoz való kulturális kötődés érzésével vagy az adott terület sajátos összetételével magyarázható.”*

A tanulmány röviden utal egy-két létező autonómia sajátosságaira. Például Spanyolországban a diktatúra után, a demokrácia helyreállítása során főként az olyan történelmi közösségek számára biztosítottak autonómiát, amelyek saját identitással rendelkeztek, mint a baszkok, a katalánok vagy a galíciaiak. Az 1978-as alkotmány egy lépéssel továbbment, és 17 autonóm közösségre osztotta Spanyolországot. Így jelenleg minden közösségnek saját autonómia-státútuma van, melyet a nemzeti parlament törvényként fogadott el, és amelyeket később belefoglaltak az alkotmányba. Az Egyesült Királyság pedig olyannyira figyelembe veszi az országot alkotó különböző közösségeket, hogy az ország egyes részein – Walesben, Skóciában és Észak-Írországban – külön jogrendszerek létét is elismeri.

Gross négy esetet tanulmányoz részletesen. Ezek közül Sri Lanka esetében a tamil, hindu és szingaléz közösségeknek még nem sikerült egy működő rendszert létrehozniuk. Ezért a Gross által tárgyalt esetek közül az alábbiakban a másik háromra térek ki, melyek EU tagállamokra vonatkoznak, nevezetesen Finnországra, Olaszországra és Dániára.

A Finnországhoz tartozó Åland-szigetek (finn: Ahrenanmaa) lakossága csaknem teljes egészében svéd anyanyelvű, ez a terület 1809-ig Svédország része volt. Az Åland-szigetek autonómiáját a finn alkotmány biztosítja, az ålandi autonómiáról szóló törvénnyel összhangban. Ezt a törvényt a finn parlament fogadta el, azonban csak a finn parlament és az Åland-szigetek parlamentjének közös döntésével módosítható, vagyis bármely fél megvétőzhatja azokat a változtatásokat, amelyekkel nem ért egyet.

Az Åland-szigetek autonómiájának számos érdekes vonása van, azonban külön figyelmet érdemel a szigetek és Finnország közötti pénzügyi kapcsolat. Az Åland autonóm terület anyagi forrásait nem fix összegben határozzák meg, hanem a finn költségvetés százalékában. Ez egy olyan dinamikus tényező, mely hozzájárul ahhoz, hogy a szigetek lakossága bizonyos fokig azonosuljon Finnországgal. Az Åland-szigetek tehát



ugyanúgy adóznak Helsinkinek, mint bármely más finn régió, de - miután a szigetek lakossága 0,45%-át adja Finnország összlakosságának - az állam összes bevételének 0,45%-át visszautalják a szigeteknek. Ez a szokatlan megoldás az autonóm szigeteket a finn állam fejlődéséhez köti. A 0,45% pontos összegét évente számítják és fizetik ki, és ez az autonómiáról szóló megállapodás szerves részét képezi.

Az Olaszország északi részén található Dél-Tirol (más néven Bolzano) tartomány lakosságának csaknem 70%-a német ajkú. A tartományban, mely 1948-ban kapott autonóm státust, él ezenkívül egy 4%-os ladin kisebbség, a lakosság többi része pedig olasz. Az arányos képviselőtről szóló 1976-os köztársasági elnöki rendelet értelmében a közigazgatási álláshelyeket igazságosan kell elosztani a három nyelvi csoport között. Bolzanónak tartományi tanácsa van, melynek tagjait a helyi lakosok választják 4 évre. A tartományi tanács és a helyi hatóságok felelősek minden olyan területért, melyek fontosak a lakosság és a régió szempontjából, idetartoznak különösen a szociális szolgáltatások, iskolák, nyelvhasználat és a gazdasági fejlődés. A tartomány autonómiájához az alkotmány jelentős anyagi forrásokat biztosít, mely részben állami bevételek újraelosztásából, részben olyan helyi adókból származik, melyek fölött kizárólag a tartomány rendelkezik. Gross kifejti, hogy a Dél-Tirol területén élő kisebbségek *„erős kulturális kötődéssel rendelkeznek egy szomszédos államhoz, azonban sohasem vonták kétségbe az egység és területi integritás elveit.”*

Gross a két legsikeresebb autonómia-megoldásnak a dél-tiroli és az Åland-szigeteki autonómiát tartja, ezeket összehasonlítva keresi a közös elemeket és sikerük kulcsát. Megállapítja, hogy mindkét terület földrajzilag könnyen körülhatárolható, a lakosság döntő többsége egy nyelvet beszél, kulturálisan erősen kötődik egy olyan szomszédos államhoz (Ausztria, illetve Svédország), amely szövetségesként lép fel, és támogatja az autonóm területen élő kisebbséget. Ezenkívül mindkét esetben az autonóm terület földrajzilag közel helyezkedik el ahhoz a szomszédos államhoz, amelyhez a lakosság - érzése szerint - tartozik, és amellyel kulturális öröksége közös. Továbbá a központi kormányzat köteles konzultálni az autonóm régióval minden olyan esetben, amikor annak hatásköreit érintő döntésről van szó.

Dánia speciális autonóm státuszt biztosított a Feröer-szigeteknek a Dán Királyságon belül egy 1948-as törvénnyel. A Feröer-szigetek lakói külön népnek tekintik magukat, saját nyelvük van, és megőrizték hagyományaikat. Különálló nemzetiségük elismertsége tükröződik abban, hogy saját zászlójuk van és saját, feröeri útlevelük. A szigeteken az elsődleges nyelv a feröeri, de közügyek intézésekor a dán is használható. A szigetek hatáskörébe tartozik minden kulturális ügy, a kereskedelem és az ipar, a mezőgazdaság, halászat, vízgazdálkodás stb. A szigetek lakói két képviselőt

delegálnak a dán parlamentbe. A Feröer-szigetek kormányának joga van adókat kivetni, ideértve az importvámokat is. Bár a szigetek a dán árfo-lyam-zónához tartoznak, saját bankjegyeik vannak. Az autonómiát biz-tosító törvény értelmében a szigetek korlátozott hatáskörrel rendelkeznek a nemzetközi jogok és kötelezettségek terén, ennek ellenére, a lakosok akaratának megfelelően, Dánia EU-tagsága nem terjed ki a Feröer-szigetekre. Kétségtelen, hogy itt igen jelentős mértékű autonómiáról van szó, ha belegondolunk, hogy Dánia mint egységes ország EU-tagsága nem terjed ki Dánia egyik tartományára. (Hasonlóan, Dánia EU-tagsága 1986 óta nem terjed ki Grönlandra sem, mely szintén autonóm státust élvez a Dán Királyságon belül.)<sup>6</sup>

A Gross-jelentés foglalkozik az önrendelkezés kérdésével is, melynek két aspektusát ismeri. Belső önrendelkezésem a népeknek azt a jogát érti, hogy szabadon meghatározzák politikai berendezkedésüket, miközben tiszteletben tartják a területi integritás elvét, továbbá, hogy részt vegyenek az állam politikai életében. Külső önrendelkezésem a népeknek azt a jogát érti, hogy szabadon meghatározzák a nemzetközi státusukat, sőt, hogy függetlenné váljanak. Ami a kisebbségek önrendelkezését illeti, csak annak megál-lapításáig jut el, hogy a vélemények megoszlanak arról, hogy a kisebbségek vagy a szuverén államhoz tartozó csoportok vajon követelhetik-e a külső önrendelkezéshez való jogot, amely esetenként az elszakadáshoz való joggá válhat. Mindazonáltal Gross a jelentésében más helyen leszögezi, hogy az önrendelkezés nem az elszakadás szinonímája, és az autonóm státus vagy hasonló megoldások révén az önrendelkezés gyakorolható az álla-mon belül.

A kisebbség, nemzeti kisebbség fogalmak meghatározásával már sokan próbálkoztak kevés eredménnyel. Az európai megközelítések, szemléletek különbségét jól illusztrálja, hogy az Európa Tanács 1995-ös Kisebbségvédelmi Keretegyezményének szövegezésekor azért nem kerülhetett az egyezménybe a kisebbség fogalmának definíciója, mert az álláspontok annyira eltértek, hogy a további viták magát az egyezmény létrejöttét sodorták volna veszélybe. Talán a legelfogadottabb definíció az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlásában rögzített vál-tozat, mely szerint *„nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentatívak, bár szám-szerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen: kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”*



Ehhez képest Gross a következőképpen határozza meg a kisebbség fogalmát: *„A kisebbség olyan csoport, mely egy állam lakosságának jelentős részét alkotja, és igényt formál arra, hogy az állam vagy engedje meg kultúrájának, vallásának és nyelvének ápolását, vagy pedig, ha az állam nem adja meg ezeket a jogokat, tegye lehetővé számára az önrendelkezést.”*

Az autonóm entitás és a központi kormányzat közötti hatásköri viták tekintetében Gross nagyon fontosnak tartja, hogy ezek feloldására jöjjön létre valamilyen vegyes összetételű egyeztető testület. Javaslatként említi, hogy azokban az országokban, amelyek rendelkeznek alkotmánybíróssággal, általában ezek a testületek látják el az ilyen konfliktusok elsimításának feladatát.

Hangsúlyozza annak fontosságát, hogy – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával<sup>7</sup> összhangban – az autonóm terület határainak megváltoztatására irányuló bármely javaslatot egyeztetni kell az érintett lakossággal. A kisebbségben élő magyar közösségek érdeklődésére tarthat számot az a megállapítása, hogy *„az olyan területen, ahol a védelemre szoruló kisebbség a lakosság számottevő részét képezi, meg kell vizsgálni bizonyos területek egyesítésének lehetőségét annak érdekében, hogy ezek az emberek közelebb kerüljenek.”* Gross szerint ugyanakkor nehéz ma olyan határokat létrehozni, amelyek valóban elválasztják az etnikai csoportokat, ezért gyakran a kulturális autonómiához vezető kulturális és nyelvi tolerancia az egyedüli megoldás. Ugyancsak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára<sup>8</sup> hivatkozik, mikor leszögezi, hogy a területi hatóságoknak – különösen akkor, amikor saját funkcióik ellátásáról van szó – elsősorban saját forrásokkal és csak másodlagosan átutalt forrásokkal kell rendelkezniük. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, illetve az egyelőre még csak tervezet formájában létező Regionális Önkormányzatok Európai Chartája nem az etnikai alapon szervezett önkormányzatról, hanem *általában* a helyi, illetve regionális önkormányzatról szól. Ugyanakkor az ezekben az egyezményekben foglalt elvek – például a Gross által kiemelt elvek – értelemszerűen vonatkoznak az olyan helyi, illetve regionális önkormányzatokra is, ahol egy adott nemzeti kisebbség többséget alkot.

Jelentése végén Gross kiemeli az európai konfliktus-zónák közül négy olyan esetet, amelyek tekintetében megoldást nyújthatna az autonómia: Abházia és Dél-Oszétia (Grúzia), Koszovó (Szerbia és Montenegró), Csecsen Köztársaság (Orosz Föderáció) és Dnyeszteren túli terület, más néven Transznisztria (Moldova).

Konklúzióként Gross nyomatékosan megismétli jelentésének legfontosabb következtetéseit: a legtöbb mai konfliktus megoldható a kulturális kisebbségek által lakott területek számára nyújtott speciális státusszal. Ez a státus lehetővé teszi, hogy a kulturális sokszínűség ne úgy jelenjen meg, mint az államot fenyegető tényező, másrészt lehetővé teszi

azt is, hogy az állam se legyen fenyegető tényező a területén élő kisebbségek számára. Az olyan területek léte, melyek speciális területi autonómiát élveznek, összeegyeztethető az állam egységével, és hozzájárul az állam területi integritásának megőrzéséhez. Végül pedig egy olyan európai egyezmény létrehozása, mely támogatja a területi autonómia általános elveinek érvényre jutását, Gross szerint segítené a belső konfliktusokkal szembesülő államokat abban, hogy olyan alkotmányos megoldásokat találjanak, melyek lehetővé tennék számukra, hogy megőrizzék szuverenitásukat és területi integritásukat, miközben tiszteletben tartják az etnikai kisebbségek jogait.

### **A Gross-jelentés előzményei - az autonómia koncepciójának megjelenése**

Az autonómiához való jog elismeréséig hosszú út vezetett. Az ENSZ 1966-os dokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya egyrészt rögzítette, hogy minden népnek joga van az önrendelkezésre<sup>9</sup>, másrészt a nemzeti kisebbségeket illetően megfogalmazta a közösségi jogok csíráját: a kisebbségnek saját kultúrához, nyelvhez való jogát<sup>10</sup>.

Ezt követően azonban egészen a 90-es évekig nem történt előrelépés. A kilencvenes évek elején, a kommunizmus összeomlása után, az átalakuló Európában új lehetőségek bontakoztak ki. 1990-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) keretében fogadták el a Koppenhágai Dokumentumot, mely elismeri a kisebbségek kollektív jogait<sup>11</sup>, továbbá kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben<sup>12</sup>.

Az autonómiát illetően a Koppenhágai Dokumentum áttételesen és megszorításokkal a „helyi vagy autonóm közigazgatás” lehetőségét veti fel, kiemelve, hogy az adott állam politikájának megfelelően kell megvalósulnia: *„A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.”*

Szintén az EBEÉ keretében, a nemzeti kisebbségi szakértők 1991-es találkozóján elfogadott Genfi Jelentés rámutat arra, hogy az államoknak lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a területükön élő nemzeti kisebbségek megőrizzék identitásukat, továbbá olyan körülményeket kell teremteniük, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek számára identitásuk továbbfejlesztését. A dokumentum követendő példaként említ néhány

olyan megoldást, amelyet a résztvevő államok eddig alkalmaztak a kisebbségek védelmében. Ezek között szerepel többek között a „*helyi és autonóm közigazgatás, illetve területi alapú autonómia, beleértve a szabad és rendszeres választásokon megválasztott tanácsadó, törvényhozó és végrehajtó testületeket*”; „*a nemzeti kisebbség öngazgatása az identitását érintő kérdések tekintetében olyan esetekben, amikor a területi alapú autonómia nem alkalmazható*”. Bár ez a szakértői jelentés előremutató, hatása csekély, hiszen jogi kötelező erővel nem bír.

1993-ban született meg az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es ajánlása, mely az autonóm törekvések tekintetében a mai napig referenciaként szolgál. Az ajánlás eredetileg a kisebbségi jogokról szóló kiegészítő jegyzőkönyvként készült az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, végül azonban mégsem lett belőle jogi dokumentum. Ennek ellenére számos kétoldalú egyezményben hivatkoznak rá az államok, többek között a magyar–román alapszerződésnek<sup>13</sup> is részét képezi. Az ajánlás a kisebbségek számára biztosítható „helyi vagy autonóm közigazgatási szervek” mellett a „különleges státus” lehetőségét veti fel: „*Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek.*”

Az egyetlen olyan európai egyezmény, mely kifejezetten a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik, az Európa Tanács 1995-ös Kisebbségvédelmi Keretegyezménye<sup>14</sup> nem tartalmaz utalást az autonómia semmilyen formájára. Ez a jogi dokumentum ugyanakkor elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, vallásuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére<sup>15</sup>, és szintén elismeri a kisebbségek jogát a közügyekben – és különösen az őket érintő közügyekben – való részvételre.<sup>16</sup>

Az EBESZ<sup>17</sup> keretében 1999-ben elfogadott – nem jogi – dokumentum, az Európai Biztonsági Charta kimondja, hogy „*A különböző autonómia-koncepciók, úgyszintén ... [az 1990-es Koppenhágai Dokumentumban, illetve az 1991-es genfi szakértői találkozóról szóló jelentésben vázolt]... az EBESZ elveivel összhangban levő más megközelítések módozatokat jelentenek a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzésére és elősegítésére egy létező államon belül.*”

Az Európa Tanács tanácsadó testülete, az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa 1998-ban ajánlást fogadott el „*A területi autonómia és a nemzeti kisebbségek*” címmel.<sup>18</sup> A testület azoknak az államoknak, amelyek közigazgatási felosztása már kialakult, azt javasolja, hogy amikor egy nemzeti kisebbség egy adott területi hatóságon belül a lakosság jelentős részét alkotja, az állam speciális intézkedésekkel védje.

Többek között biztosítson a kérdéses hatóságok számára törvény által meghatározott, széleskörű jogokat minden olyan területen, amely hozzájárul a kisebbség tagjainak hatékony védelméhez, de különösen a nyelvhasználat, az oktatás és a kultúra területén. Az olyan országok számára, amelyek közigazgatási rendszerük megváltoztatását tervezik, azt ajánlja, hogy amennyiben lehetséges, úgy alakítsák ki a területi hatóságokat, hogy elkerüljék a nemzeti kisebbségek tagjainak szétszórását különböző hatóságok területére, továbbá biztosítsanak számukra hatékony védelmet. Az ajánlásnak azonban sajnálatos módon nem lett számottevő következménye, mert azt az Európa Tanács döntéshozó szerve, a Miniszteri Bizottság nem fogadta el.<sup>19</sup> A Miniszteri Bizottság arra hivatkozott, hogy az ajánlás jogi problémákat vet fel, és többek között nincs összhangban az Európa Tanács már meglévő dokumentumaival.

Az Európa Tanács keretében, 2002 júniusában, a helyi és regionális kormányzásért felelős miniszterek konferenciáján elfogadták a regionális önkormányzásról szóló Helsinkii Nyilatkozatot. A nyilatkozat többek között javasolja, hogy az Európa Tanács egy olyan európai jogi dokumentum keretében azonosítsa a regionális önkormányzás általános alapelveit, mely figyelembe veszi a tagállamok tapasztalatait. Erre a Helsinkii Nyilatkozatra utal a Gross-jelentés, mely már nem általában a regionális önkormányzás alapelveivel foglalkozik, hanem kifejezetten a területi autonómiával.

Áttekintve a 90-es években született nemzetközi dokumentumokat világossá válik, hogy miért jelent fordulópontot a Gross-jelentés. Először is: az eddigi dokumentumok nem kifejezetten a területi autonómiáról szóltak, csupán tartalmaztak egy-egy gondolatot az autonómiára nézve is, és azt is sokszor csak érintőlegesen, áttételesen fogalmazták meg. Ezzel szemben a Gross-jelentés teljes egészében és kizárólag az autonómia – elsősorban a területi autonómia – lehetőségeit tárgyalja. Másrészt az eddigi dokumentumok – a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény kivételével – nem bírnak jogi kötelező erővel, ugyanakkor éppen a Kisebbségvédelmi Keretegyezményben nem szerepel semmilyen utalás az autonómiára. Ehhez képest a Gross-jelentés sem bír jogi kötelező erővel, azonban most először felveti, hogy kifejezetten a regionális autonómiáról szülessen egy önálló nemzetközi egyezmény, amely már valóban jogi garanciákat nyújtana. Vagyis az eddigi óvatos próbálkozásokhoz képest nem egy másik, már létező egyezmény kiegészítését javasolja, hanem egy teljesen önálló egyezmény kidolgozását.

Harmadrészt pedig a Gross-jelentés olyan gondolatokat fogalmaz meg, olyan kijelentéseket tesz, melyek úttörő jelentőségűek, mert az autonómiáról készült nemzetközi dokumentumokban eddig sehol, még csak enyhébb formában sem szerepeltek. Nevezetesen, hogy az autonómia

révén az állam területi integritásának elve összeegyeztethető a különböző kisebbségi identitásokban megnyilvánuló kulturális sokszínűség elvével; hogy az autonómia a kisebbségek számára lehetővé teszi jogaik gyakorlását és kulturális identitásuk megőrzését, miközben ezzel egyidejűleg garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására és területi integritására is; hogy az autonómia a konfliktusok megoldásának forrása.

### Az Európai Unió és az autonómia

Az EU a nemzeti kisebbségek védelmét igen óvatosan kezeli: az Unió legfontosabb dokumentumaiban, alapító szerződéseiben nem szerepelnek konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések, csupán az *emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének elve, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma* védi közvetve a kisebbségek érdekeit. Az Unió keleti bővítése ugyan ráirányította a figyelmet a tagjelölt országokban élő nemzeti kisebbségek helyzetére<sup>20</sup>, ennek ellenére sem a nizzai csúcstalálkozón 2000-ben elfogadott Alapvető Jogok Európai Chartája, sem az EU leendő alkotmányos szerződésének tervezete<sup>21</sup> nem tartalmaz kifejezetten kisebbségvédelmi rendelkezést a diszkrimináció tilalmán kívül.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az Európai Unió jogában a nemzeti kisebbségek számára biztosított autonómia ilyen formában nem jelenik meg. Ugyanakkor egyre hangsúlyosabban érvényesül az EU-ban két olyan tényező, mely támpontot adhat a kérdés megközelítésében: a szubszidiaritás elve és – az Unió regionális politikájának keretében – a helyi és regionális hatóságok szerepének növekedése. Mindkettő azt a többször megfogalmazott, alapvető törekvést szolgálja, hogy az Unió mint intézményrendszer, mint szervezet minél közelebb kerüljön az állampolgárokhoz.<sup>22</sup>

A szubszidiaritás elve azt jelenti, hogy a döntéseket a legalacsonyabb szinten – vagyis az állampolgárokhoz lehető legközelebb eső szinten – kell meghozni, és folyamatosan vizsgálni kell a közösségi döntések létjogosultságát a nemzeti (tagállami), regionális vagy helyi szinten rendelkezésre álló lehetőségek fényében. Az Unió – a kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdéseken kívül – csak akkor cselekedhet, ha ez hatékonyabb, mint a nemzeti (tagállami), regionális vagy helyi szinten hozott intézkedések.<sup>23</sup>

Az Unió keretén belül egyre hangsúlyosabb szerepet kapnak a helyi és regionális hatóságok. 1993-ban tanácsadó szervként létrejött a Régiók Bizottsága egyrészt abból a célból, hogy megjelenítse a helyi és regionális hatóságok érdekeit az uniós döntéshozatalban – tekintve, hogy az uniós jogalkotás háromnegyed részét helyi vagy regionális szinten kell végrehajtani –, másrészt azért, hogy közelebb hozza az állampolgárokhoz az Uniót

azáltal, hogy a hozzájuk legközelebb eső választott kormányzati szintet bevonja a döntéshozatalba. Az EU alkotmányos szerződésének kidolgozása során hangsúlyosan megjelent a Régiók Bizottságának az az igénye, hogy nagyobb hatáskört kapjon, súlya jelentősen növekedjen. A Régiók Bizottsága többek között azt is javasolta, hogy a készülő alkotmányos szerződésben szerepeljen, hogy *„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, kulturális és nyelvi sokszínűségét és a régiók és települések autonómiájának elvét”*.

A régiók (és más területi hatóságok) egyre növekvő szerepét az Unió politikáinak megvalósításában elismerte a Parlament<sup>24</sup> és a Bizottság<sup>25</sup> is. Az Európai Parlament 2003 januárjában határozatot fogadott el *„A regionális és helyi hatóságok szerepéről az európai integrációban”* címmel<sup>26</sup>, melyben már a regionális és helyi hatóságok autonómiája is szerepel. A határozat elismeri, hogy a tagállamokon belül a különböző regionális és helyi hatóságok autonómiája megnövekedett az elmúlt években, továbbá hogy e hatóságok védelme és megerősítése hozzájárul a demokrácián és a hatalom decentralizálásának elvén alapuló európai integrációhoz. Leszögezi, hogy az Uniónak jobban be kell vonnia a regionális és helyi hatóságokat a döntéshozatalba. A határozat konkrét javaslatokat is megfogalmaz az EU készülő alkotmányos szerződéséhez egyrészt a Régiók Bizottsága súlyának növelésére vonatkozóan, másrészt pedig javasolja, hogy az alkotmányos szerződésben szerepeljen, hogy *„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, belső struktúrájukat és a régiók és települések autonómiáját”*.

Összefoglalva az EU-ban megfigyelhető tendenciákat: a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseit illetően jóval több sikerrel kecsegtet, ha a kérdést a regionalizmus, önkormányzatiság és szubszidiaritás irányából közelítjük meg, mintha a nemzeti kisebbségeket megillető kollektív jogok felől.

### **A magyar autonómia-törekvések első lépései**

A 90-es évek lehetőségeit a Magyarország határain kívül élő magyar közösségek is igyekeztek megragadni. Az évtized legelején sorra alakultak meg a Kárpát-medencei magyarok érdekvédelmi szervezetei, melyek rövidesen megfogalmazták autonómia iránti igényüket. Ezek a kezdeti elképzelések – melyek a későbbiek során még változtak, csiszolódtak – egyaránt hangot adtak a területi és a kulturális autonómiára irányuló törekvéseknek.

Ukrajnában a Kárpátaljai Magyarok Kulturális Szövetségének Választmánya 1990. november 24-én állásfoglalást tett közzé a kárpátaljai magyarság autonómia-törekvéseivel kapcsolatban, melyben a zömében



magyarlakta települések egy közigazgatási egységbe sorolását, a kárpátaljai magyarság öngazgatását és Kárpátalja politikai és gazdasági autonómiáját tűzte célul. 1991 januárjában a szervezet autonómia-bizottsága kidolgozta részletesebb elképzelését „*Javaslat a Kárpátaljai Magyar Autonómia alapelveiről*” címmel.

Szlovákiában az Együttélés Politikai Mozgalom „*Merre tart Csehszlovákia?*” című 1991. október 5-i memorandumában fogalmazta meg a felvidéki magyarok regionális vagy területi, illetve kulturális autonómia iránti igényét. Átfogó koncepciót azonban – 1993 februárjában – a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom dolgozott ki „*A nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok helyzetéről és jogairól a Szlovák Köztársaságban*” című törvényjavaslatában.

Az akkori Jugoszláviában a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége magyarkanizsai kongresszusán 1992. április 25-én fogadta el három szintű autonómia-tervezetét, „*Magyar Autonómia*” címmel. A tervezet háromlépcsős autonómiát vázolt fel: (1) személyi (perszonális) autonómia a magyarság kulturális, nyelvi jogainak ápolása érdekében; (2) különleges státusú magyar területi önkormányzat, avagy Magyar Autonóm Körzet a területileg összetartozó, magyar többségű települések társulása révén; (3) magyar helyi önkormányzatok azokon a szórványtelepüléseken, ahol a magyarok többséget alkotnak.

Romániában 1992. október 25-én a Romániai Magyar Demokrata Szövetség küldötteinek országos tanácsa elfogadta a Kolozsvári Nyilatkozatot, mely kinyilvánította az erdélyi magyarság belső önrendelkezésre, autonómiára való igényét. 1993 januárjában a szövetség Brassóban tartott kongresszusa az RMDSZ alapszabályzatába és programjába foglalta a Kolozsvári Nyilatkozatban megfogalmazott elveket, és leszögezte, hogy „a romániai magyar nemzeti kisebbség számára a helyi és területi öngazgatást, a személyi és művelődési önkormányzatot” tekinti irányadónak és követendőnek.

Természetesen ezek a kezdeti elképzelések csupán kiindulópontot jelentettek a magyar autonómia-törekvéseket illetően, az önrendelkezéséért, a saját ügyek önálló intézéséért folytatott küzdelem végighúzódt az elmúlt évtizeden, és napjainkban sem ért véget. Mert – akár kulturális autonómiáról, akár egy régió autonómiájáról van szó – az autonómia lehetőséget ad arra, hogy a kisebbségi közösség saját erejéből és saját elképzelése szerint kialakítsa azokat a struktúrákat, amelyek a jövőben biztosítják számára nemcsak a „megmaradást”, hanem a szerves fejlődést. Más szóval: az autonómia nem csupán a meglévő állapotot, a még létező hagyományokat, értékeket konzerválja, hanem élhetővé teszi a kisebbségi létet azáltal, hogy magában hordozza a dinamikus fejlődés, a folyamatos

megújulás lehetőségét, a változó körülményekhez rugalmasan alkalmazkodó érdekérvényesítés előnyeit. Ezért ahogy a 80-as és 90-es évek fordulóján, úgy most is érdemes figyelemmel kísérni a nemzetközi körülmények változásait, és kiaknázni azokat a lehetőségeket, amelyek többek között az Európai Unió regionális politikájában, illetve az Európa Tanács regionális autonómiákról szóló Gross-jelentésében rejlenek.

2003. augusztus 18.

### *Jegyzetek*

<sup>1</sup> Az 1949-ben megalakult Európa Tanács (*Council of Europe*) egy több mint 40 tagállamot magában foglaló szervezet, melynek egyik fő tevékenysége az emberi jogok védelme. Az Európa Tanács az EU-tól független szervezetként működik. Nem keverendő össze az Európai Unió Tanácsával (*Council of the European Union* vagy más néven Miniszteri Tanács), mely a tagállamok minisztereiből áll, és az EU fő döntéshozó szerve. Megint más az Európai Tanács (*European Council*), vagyis az EU-tagállamok állam- és kormányfőinek félévente rendezett találkozója, amely megszabja az EU fő politikai irányvonalát.

<sup>2</sup> „Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” (Doc. 9824)

<sup>3</sup> I. Draft Resolution, II. Draft Recommendation, III. Explanatory Memorandum by the Rapporteur

<sup>4</sup> A „Regionális önkormányzásról szóló Helsinki Nyilatkozat”-ot az Európa Tanács tagállamok helyi és regionális kormányzásért felelős miniszterei fogadták el 2002 júniusában.

<sup>5</sup> Young, James és Webster ügy, 1981. augusztus 13.

<sup>6</sup> A három Atlanti-óceáni tartomány közül, mely valamikor dán uralom alá tartozott, Izland önálló köztársaság lett 1944-ben, Grönland autonóm státust kapott 1979-ben, a Feröer-szigetek pedig 1948-ban.

<sup>7</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1985-ös egyezményt Magyarország 1997-ben írta alá, és az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 5. cikke szerint: „Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.”

<sup>8</sup> 9. cikk: „1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. 2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. 3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek

teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezeteknek van hatáskörük.”

<sup>9</sup> 1. cikk: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket, és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.”

<sup>10</sup> 27. cikk: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

<sup>11</sup> 32. pont: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják és élvezhetik.”

<sup>12</sup> 35. pont: „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt.”

<sup>13</sup> Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról. (1996. szeptember)

<sup>14</sup> Az 1995-ös egyezmény pontos megnevezése: Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. 2003 augusztusáig az egyezményt az Európa Tanács 45 tagállamából 42 írta alá. Többek között Magyarország (1999. évi XXXIV. törvény), Románia, Szlovákia, és Szerbia és Montenegró.

<sup>15</sup> 5. cikk: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.”

<sup>16</sup> 15. cikk: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőkben - való részvételhez szükségesek.”

<sup>17</sup> Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1995-től szervezatként működik, ennek megfelelően neve Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre (EBESZ) változott.

<sup>18</sup> 43 (1998) sz. ajánlás

<sup>19</sup> A 43 (1998) sz. ajánlásról a Miniszteri Bizottság 2002. május 29-én, 797. ülésén határozott.

<sup>20</sup> Az 1993-as koppenhágai Európai Tanács ülésen határozták meg a tagjelölt országok számára a csatlakozás feltételeként az ún. *koppenhágai kritériumokat*. Ezek között szerepel: „A tagság feltétele, hogy a jelölt állam elérje azon intézmények megszilárdulását, melyek a demokráciát, a jog uralmát, az emberi jogokat, illetve a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantálják”.

<sup>21</sup> A 2001 decemberében elfogadott Laeken-i Nyilatkozat (az Európai Unió jövőjéről szóló Nyilatkozat) nyomán jött létre az Európa jövőjével foglalkozó Konvent, mely 2002. február 28-án kezdte meg működését Brüsszelben. Feladata az volt, hogy a következő kor-

mányközi konferenciáig kidolgozzon egy javaslatot az EU továbbfejlődésével kapcsolatos kulcskérdések megoldására. A Konvent az EU leendő alkotmányának tervezetét 2003. június 20-án terjesztette az Európai Tanács thesszalóniki ülése elé.

<sup>22</sup> Lásd pl.: 2001. decemberi Laeken-i Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről, „Kihívások és reformok a megújult Unióban” című rész.

<sup>23</sup> A szubszidiaritás elvének fenti meghatározása az EU honlapján olvasható. A szubszidiaritás elvét részletesen taglalja az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés részét képező *„Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról”*.

<sup>24</sup> Lásd: 2002. május 16-án elfogadott „Európai Parlamenti határozat az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásról” (A területi hatóságok szerepe, 38. pont).

<sup>25</sup> Lásd: a Bizottság 2001. június 7-én elfogadott, „Az európai kormányzás” című dokumentuma (ún. white paper).

<sup>26</sup> Az említett határozatot az Európai Parlament 2003. január 14-én fogadta el. A határozat alapjául szolgáló jelentést (az ún. Napolitano-jelentést) a Parlament alkotmányügyi bizottságának elnöke, Giorgio Napolitano készítette.