

# Területi autonómiák szerepe az uniós csatlakozási folyamatokban (a gagauz, dél-oszét, abház, georgiai térségek lehetőségei, konfliktusai)

DOBÓ MARIANNA, KARKUS-ZSEBE BLANKA

Eszterházy Károly Katolikus Egyetem

Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar

Társadalomtudományi Intézet, Társadalomismereti Tanszék

Egészségház u. 4., Eger 3300

*dobo.mariann@uni-eszterhazy.hu*

**Az Európai Unió történetében az újabb országok belépése mindig komoly vitát váltott ki, amelynek egy – bár kétségtelenül fontos – szegmense a kisebbségi jogkövetelések területéhez való kapcsolása. Vizsgálatunk középpontjában a területi autonómia és a korlátozott népszuverenitás kérdése áll, amelyben sajátos jogokkal, kiváltságokkal ruháznak fel egy kisebbség által lakott területet.**

A 20 évvel korábban csatlakozott országok felkészülési folyamatában és azóta is rendszeresen felmerül ennek a témának a kérdése, gyakran elérendő példaként. A tanulmányban a posztszovjet térség olyan területét elemezzük, ahol az etnikai konfliktusokat jelentős nagyhatalmi nyomások is terhelik: ebből adódóan Moldova és Georgia múltja és földrajzi elhelyezkedése magában hordozza az etnikai konfliktusok előtérbe kerülését, és ezáltal nehezíti a csatlakozási felkészülést.

***Kulcsszavak:* területi autonómia, korlátozott népszuverenitás, etnikai konfliktusok, geopolitika, bővítési folyamat**

## 1. Bevezetés – fogalmak

Bővítés vagy mélyítés? Ez a kérdés 2004 után erősödött fel amiatt, hogy az akkor csatlakozott 10 ország (közte Magyarország is) eltérő gazdasági, politikai, történelmi, kulturális, etnikai helyzetekkel folytatta és zárta le az EU-s csatlakozási tárgyalásokat. Az ezt követező évek – amelyekben Románia és Bulgária 2007-ben, Horvátország 2013-ban csatlakozott – és most már évtizedek ezt a vitát tovább erősítették mindkét oldalon jelentős érveket felvonultatva. A tanulmányban a bővítési folyamat okozta

kérdéseket vizsgáljuk meg Moldova (és Georgia kapcsán) – a területi autonómiát és a korlátozott népszuverenitást mint témát előtérbe helyezve.

A csatlakozási folyamat alapvetően a Koppenhágai kritériumok (1993) alapján vihető végig, amely politikai, gazdasági, közigazgatási és intézményi követelményeket támaszt az országok felé. A politikai követelmények között található azok, amelyek a stabil és biztonságos demokráciát, az emberi jogok és a kisebbségek jogainak biztosítását követelik meg (European Council, 1993).

Politikai és szakpolitikai viták kísérték a nemzetiségek jogainak értelmezését is: egyéni vagy közösségi jogalapnak kell-e tekinteni, melyik megközelítés az elsődleges, illetve a közösségi jog tartalmát tekintve is számos nézet jelent meg. Közös bennük az, hogy szervezet, intézmény, jogi személy lehet a tényleges alany.

„Az egyéni kisebbségi jogok kollektív gyakorlása ugyanis – mivel a közösség más tagjaival történik – feltételezi egy etnikai, nyelvi, kulturális közösség létét” (Kardos, 1996).

Az állami keretek (határok) nem esnek egybe az etnikai határokkal, nincsenek homogén országok nemzetiségeik alapján, így ezek már létrejöttüktől magukban hordozzák a helyi/térségi konfliktusaikat, erre telepszik rá a centrális erőter, amelyben a belső konfliktusok döntő többsége a státuszukat féltő államalakulatok és az identitásukhoz ragaszkodó kisebbségi csoportok között manifesztálódik. Van egy ideáltipikus állapot, amelyben a regionalizmus, az autonómia különböző formái biztosítottak, a gazdaság és a politika centralizáltságával ellenpólusként létrehozza a decentralizált igazgatási rendszerét, a területfejlesztést és annak tervezését regionális szintre helyezi.

Az autonómia fogalma két görög szóból ered (auto – „ön”, nomos – „törvény, szabály”), ezeknek olyan szerves kapcsolata, amely nem egyszerű szóösszetétel már. A kiindulópont az volt, hogy megalkossák az önnön maguk irányítására szolgáló szabályrendszert, ezen túlhaladva Rudolf Bernhardt (*Bernhardt*, 1981) szerint az autonómia nem más, mint egy egyén vagy egy entitás autonóm *ön*meghatározása, illetve a képessége, hogy saját ügyeit külső behatás nélkül kezelje. A tanulmányban – bár elismerjük a személyi autonómia létjogosultságát – a területi alapú autonómia összefüggéseit, valójában a felvetődött kérdéseit mutatjuk be.

„A területi autonómia esetében sajátos jogokkal, kiváltságokkal ruháznak fel a kisebbség által lakott bizonyos területet. A terület meghatározása illeszkedhet az ország közigazgatási rendszerébe (a moldovai gagauzok vagy a horvátországi szerbek esetében), lehet akár egy tartomány is (mint Val D’Aosta Olaszországban, vagy Frízia Hollandiában), de akár egy konkrét tagköztársaság is egy adott föderáció részeként (az Orosz Föderáció esetében). Egy ilyen terület akkor tekinthető autonómiának, ha kiváltságokkal, többletjogokkal ruházzák fel azt. A területi autonómia lényege a hatalommegosztás, mely révén a terület kormányzata megosztott, vagy teljes körű döntéshozatali jogosítványokat kap az államtól saját ügyeinek irányítására. Így a terület kormányzata, mely szerves része az állam közigazgatási apparátusának – szélesebb hatáskörrel rendelkezik, mint az adott ország

bármely más, hozzá hasonló közigazgatási területe. Az autonóm területnek mindig lesznek a többségi lakossághoz tartozó tagjai, valamint az adott kisebbségnek lesznek az autonómia területén kívül élő tagjai, s közigazgatási feladatokat ellátó szervként gondoskodnia kell az illető területen élő más etnikumhoz tartozó lakosokról is” (Brunner-Küpper, 2006; Zsebe, 2013, 58).

## 2. A csatlakozási folyamat lépései

A csatlakozni kívánó országoknak meghatározott eljárásrendet kell végigvinniük (EU enlargement), amelynek szakaszai az EU hivatalos honlapja alapján:

„1. lépés: A csatlakozási kérelem benyújtása: Az EU-hoz csatlakozni kívánó országoknak csatlakozási kérelmet kell benyújtaniuk az Európai Unió Tanácsához. A Tanács ezt követően felkéri az Európai Bizottságot, hogy ellenőrizze: tudja-e teljesíteni a csatlakozni kívánó ország a tagsági kritériumokat. A Bizottság ajánlásai alapján a Tanács dönt arról, hogy megadja-e az országnak a **tagjelölti státuszt**, és megkezdje-e a csatlakozási tárgyalásokat. A döntést a **tagállamoknak** egyhangúlag kell meghozniuk.

2. lépés: Csatlakozási tárgyalások: A csatlakozási tárgyalások során a tagjelölt ország felkészül az uniós jogszabályok és normák – más néven közösségi **vívmányok** – végrehajtására. A tárgyalások során a Bizottság nyomon követi a tagjelölt által a reformok terén elért eredményeket, és az előrehaladásról rendszeresen jelentésekben és közleményekben tájékoztatja a Tanácsot és az Európai Parlamentet.

3. lépés: csatlakozás. A tárgyalások lezárását követően a Bizottság véleményt nyilvánít arról, hogy a tagjelölt ország készen áll-e a csatlakozásra. Ha igen, akkor sor kerül a **csatlakozási szerződés** megszövegezésére. Ez a dokumentum tartalmazza az ország uniós tagságának feltételeit. A csatlakozási szerződést az Európai Bizottságnak, az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek jóvá kell hagynia, majd valamennyi uniós tagállamnak és a tagjelölt országnak **alá kell írnia és meg kell erősítenie**. A tagjelölt ország a csatlakozási szerződésben meghatározott időpontban csatlakozik hivatalosan az EU-hoz”.

## 3. A területi autonómia alkotmányos és intézményi keretei, az autonómia gyakorlata

Moldova és Georgia EU-csatlakozási szándéka újra előtérbe hozta a nemzetiségek területi alapú jogainak kérdését, hiszen ez korábban is jelen volt akár Katalónia, akár Erdély vonatkozásában is. Azonban a Moldovai Köztársaságban már létezik a mintegy 150 ezres gagauz közösségnek az ún. Gagauz Autonóm Területe (2. ábra). A gagauz

nemzetiségi mozgalom az 1980-as évekig értelmiségi mozgalom maradt, és a gorbacsovi idő hozhatta el számukra a nagyobb ismertséget. (Bővebben: *Zsebe*, i. m. 59–64.) 1989 novemberében azonban a gagauzok autonóm köztársasággá nyilvánították magukat, ami „természetesen” ellenkezett Moldova érdekeivel, szándékaival. Ekkor valós helyzetként jelentkezett Moldova Romániához való csatolása/csatlakozása, ami a gagauzok számára egyértelmű hátránnyal járt volna, ezért egy köztes megoldást, a korlátozott népszuverenitást választották. 1994 decemberében fogadta el a moldovai parlament a speciális jogi helyzetről szóló törvényt, amelyet egyrészt az akut etnikai konfliktus megoldására, másrészt a szerteágazóbb etnikai-geopolitikai konfliktusok eskalációjának feloldására alkottak meg, emellett nyelvtörvényt is létrehoztak, amely értelmében az orosz nyelv mellett a latin betűs moldovai nyelvet is hivatalos nyelvvé tették, és a közigazgatási funkciók betöltését is ehhez kötötték.

Nagy lépés volt Moldova és Georgia történetében, hogy az EU-s csatlakozási kérelmet 2022 márciusában benyújtották, amely alapján az Európai Bizottság javasolta a csatlakozási tárgyalások megkezdését, de mindkét ország esetében feltételekhez kötötte azt: Moldova esetében az igazságszolgáltatás reformja, a korrupció elleni küzdelem és az oligarchiák elleni lépéseket, míg Georgia esetében elsődlegesen az uniós támogatások szigorú felhasználása, a jogállamiság, az emberi jogok biztosítása, valamint a gazdaság közép- és hosszú távú fejlesztése volt, gazdasági (és gazdaságpolitikai) téren egyértelműen a fekete-tengeri összeköttetések jelentek meg prioritásként. A kézirat zárásakor (2024. június) tartották meg az első tárgyalásokat, a különböző kormányközi konferenciáknak viszont állandó kihívásként kell megélniük a mostani időszakban az orosz–ukrán-háborút és annak eskalálódásának veszélyét, valamint az energiaellátás biztosításának terhét.

#### 4. A geopolitika területi autonómiára gyakorolt hatása

A hosszú belpolitikai és számos területen a nagyhatalmak által is befolyásolt, sőt irányított folyamatok konfliktusokat eredményeztek a térségben. Nem túlzás azt állítani, hogy a Kaukázus vált ebben az időben a „második Balkánná”, ahol Grúzia (ma Georgia), Moldova, Azerbajdzsán, Örményország és az Orosz Föderáció, Ukrajna vívta egymással és saját területein belül is a harcaikat.

A közösségeket ért külső fenyegetéseknél ritka, hogy a geopolitikai konfliktusban kizárólag két ország vesz részt. A geopolitikai feszültségek multilaterálisak, szövetséges és ellenszövetséges rendszerek (és játszmák) kiépítéséhez vezetnek. A vélt vagy valós külső fenyegetés hatására a területi, a stratégiai és egyéb viszályokat uraló mozgások kiváltják a következő reakciókat: *szövetkezni, bekeríteni, meggyengíteni* (*Csizmadia*, 1998, 20. o.). (Bővebben: *Dobó*, 2008)

A gagauz, a dél-oszét, az abház nemzetiségek öntudatra ébredése az 1990-es években jelent meg először, aztán a következő időszak 2008-ra tehető. Jelenleg ezt egyrészt az orosz–ukrán-háború, valamint az EU-s csatlakozási folyamatok erősítették fel.



*Forrás: eoi.net*

1. ábra: Georgia és a vitatott térségek



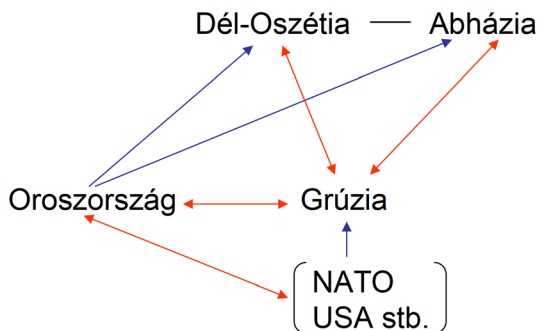
*Forrás: Calus (2014)*

2. ábra: Gagauzia elhelyezkedése

A kiindulópont a területi autonómiánál és a korlátozott népszuverenitásnál, hogy a grúz, az oszét, az abház közösségek saját törekvéseiket képesek-e kellően megjeleníteni, így az adott közösségek önmagukról kialakított történelmi és geográfiai nézeteinek összessége meghatározó lehet egy konfliktus keletkezésében és kezelésében is (*Csizmadia*, 1998. 20. o.).

2008-tól vizsgálva nem változott az a helyzet, hogy Moldova, Georgia, Örményország, Azerbajdzsán és az autonómnak tartott régiók örlődnek a nagyhatalmi politikák között. A területi autonómia kérdése ebben a kontextusban jelenik meg, vagy még inkább nem jelenik meg. A korlátozott népszuverenitás, az önálló jogalkotás a területi homogenitás eszméje mellett jelenleg nagyon messzire került a megvalósíthatóságtól.

A csatlakozási folyamatok nem kedveznek a szuverenitásnak, a korábbi konfliktusok a Kaukázus nemzetiségei között jelentős belpolitikai harcokat eredményeztek, amelyeket a 2022-ben kirobbant nyílt fegyveres konfliktus Oroszország és Ukrajna között még nehezebbé tett. Georgia esetében az abház és a dél-oszét szeparatista akciók sikerrel jártak, ebben nem kis szerepe volt egy furcsa koalíciónak, amelyet az abházok oldalán harcoló kabard, cserkesz, csecsen muzulmán félkatonai alakulatok és a velük akkor vállatva küzdők adták.



*Forrás: saját szerkesztés (első megjelenése 2008-ban)*

*3. ábra: Érdekek és ellenérdekek*

Moldova és Georgia sajátos geográfiai helyzete az EU-s csatlakozási folyamatban előtérbe hozta a területi-nemzetiségi kérdéseket: belpolitikai törésvonalakat, az EU és Moldova és Georgia, illetve az Oroszország és a „társég” dimenziókban történő vitát, amelyet a háború befolyásol. Az az irány, amely a 1994-es, 2008-as politikát meghatározta, miszerint tartsák fenn a jelenlegi status quót, ne integrálódjanak az Európai Unió irányába, helyette vegyenek részt az Oroszország vezette Vámunióban, összességében minimális elvárásnéként kiegyensúlyozottabb, ne egy irányban teljes mértékben elkötelezett külpolitikát folytassanak, túllépetté vált. A gagauz autonómiáról (és a területi autonómiákról) a csatlakozási folyamatban nem esik szó. A korábbi identitáskeresés és hatalommegosztás problémáinak helyébe égető igazgatási, gazdasági és katonapolitikai gondok léptek – az autonóm gagauz igazgatás legfőbb gondja a mostoha gazdasági helyzet, az országos korrupció, a magas munkanélküliség, ezek azonban az egész országot sújtó problémák is. A gagauz autonómia jelentősége nagy, mert ez az egyedüli Kelet-Európában működő területi autonómia, mely ráadásul tárgyalások útján született (Nemzetpolitikai Kutatóintézet).

## 5. Összegzés

A „történelem” azt mutatja, hogy a területi alapú hatalommegosztás konfliktus eredményeként jön létre, viszont a demokráciát nem mindig hozza el. Gross (2013) helytelennek tartja azt a szemléletet, miszerint az autonómia biztosításával a konfliktusok is eltűnnének a többségi-kisebbségi kapcsolatokról. Az autonómia nem szünteti meg a konfliktusokat, azok a demokrácia természetes velejárói, viszont csökkenti a demokratikus kereteket meghaladó konfliktusok esélyét. A területi autonómia a központi

hatalom és egy adott régió közötti hatalommegosztás egy formája, amelyben a hatalommegosztás magán hordja a fékek és ellensúlyok rendszerét.

A nemzetiségek a folyamatban egymásra nem szövetségesként tekintenek, hanem ellenfélként, pedig az igazi céljuk ugyanaz: területi alapon megjelentethető, közösségi érdekérvényesítés. Mindezt tetézi, hogy a térségben a vallás meghatározó szerepet játszott a társadalmakban, sőt hozzájárult a kulturális és politikai identitás formálásához. Az eltérő vallások eltérő csoportidentitást alkottak meg, amelyek nem segítették a fragmentáltság konfliktusaiból való kilépést.

- „A konfliktus nem önmagában, spontán módon keletkezik, hanem annak a szemléletnek köszönhető, ahogy a közösségek tekintenek az adott helyzetre. Ebben nagy szerepe van a nemzettudatnak, a nemzetiségi tudatnak, a vallási identitásnak. Az etnikai identitás esetében a szolidaritás mély történelmi gyökerű, és szorosan összefügg az egyén szocializációjával. (Balogh, 2002). Gyakran az identitások és a szolidaritások változékonysága figyelhető meg, ilyenkor a külső körülmények által erősebben befolyásolt” (Dobó, 2008).
- Az Európai Unió ezernyi kihívással küzd, és még több problémát kell napi és stratégiai szinten is megoldania. Ebben a bővítés kontra mélyítés kérdésre adott bármilyen voks nem ad megnyugvást. Az EU intézmények által támogatott bővítésénél nagyon sok kérdés került elő, amely a már csatlakozott országok esetében is felvet kérdéseket, akár igényeket is: Mit jelent a tényleges területi autonómia, meddig terjed egy „kisebbség” (területen többség) joga, lehetősége? Hol kezdődik a többség (és ŐK kik?) akarata? A hatalommegosztást szolgáló intézkedések – ide sorolva a területi autonómiát is – segítik-e ténylegesen a feszültségek oldását, hozzá tudnak-e járulni a stabilitáshoz, a fragmentált, az érdek- és értéktöredezett világban? Bővítés vagy mélyítés: erről évtizedek óta folyik a szakmai és a politikai vita, amelyben a nemzetiségek önrendelkezése kicsiny szelet – tagállami vagy tagjelölti országoknál is.

Gagauzia akár iránymutatásul szolgálhatna a belső önrendelkezésen alapuló jövőbeli autonómiatörekvések számára: egy nemzeti kisebbségi közösség autonómiája egy államon belül nem veszélyezteti az állam egységét, így az autonómia biztosítása alkalmas eszköz lehet a kisebbségi konfliktusok kezelésére, az állam belső biztonságának megeremtelésére.

## Hivatkozások

- AREND LIJPHART (1977): *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*. Yale University Press, London.
- BERNHARDT, R. (1981): *Federalism and Autonomy*. Dinstein, Y. (ed.) *Models of Autonomy*. Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, New Brunswick – London. 23–28. o.

- BOGNÁR ZOLTÁN (2007): Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban, RMDSZ Ügyvezető Elnöksége Kiadó, 1–32. o. [www.rmdsz.ro/kiadvanyok/\\_autonomia11\\_01.pdf](http://www.rmdsz.ro/kiadvanyok/_autonomia11_01.pdf) hozzáférés: 2016. 01. 12.
- CALUS, K. (2014): *Gagauzia: growing separatism in Moldova?* OSW Commentary, Centre for Eastern Studies NUMBER 129, 10.03.2014 <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-03-10/gagauzia-growing-separatism-moldova> Hozzáférés: 2024. 03. 11.
- CSIZMADIA SÁNDOR (1998): A geopolitika mint a nemzetközi kapcsolatok elemzésének módszere. *Külpolitika*, 4(1), 3–31.
- DONALD HOROWITZ (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley.
- ECOINET: *Georgia maps*. <https://www.ecoi.net/en/countries/georgia/maps/?page=3> (hozzáférés 2024. 02. 11.)
- EUROPEAN COUNCIL (1993): *Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22 1993*. Koppenhágai kritériumok <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> Letöltés dátuma: 2024. 02. 21.
- EUROPEAN UNION: *EU enlargement*. [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en)
- GEORG BRUNNER – HERBER KÜPPER (2002): European Options of Autonomy: a typology of autonomy models of minority self-governance. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 11–36.
- GYŐRI SZABÓ RÓBERT (2006): Autonómia a posztszovjet, európai utódállamokban. *Kisebbségkutatás*, 15(2), 197–218. [www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk\\_2006\\_02/cikk.php?id=1366](http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2006_02/cikk.php?id=1366)
- KARDOS GÁBOR (1996): Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség*, 3-4. sz. = 2. évf. 1-2. sz.
- KUN Miklós (2008): Abházia malomkövek között. *Magyar Hírlap*, 2008. április 2.
- M.N.GUBOGLO. In the name of the language. *Essays on ethno-cultural and ethno-political history of the Gagauz*
- MEZŐ FERENC (2000): Kaukázus a Szovjetunió összeomlása után. *Magyar Szemle*, 9(9-10), 108–123.
- MIKLÓSNÉ ZAKAR ANDREA (2010): Autonómia modellek (elmélet és gyakorlat az Európai Unióban). *Tér és Társadalom* XXIV. évf. 75–91.
- NEMZETPOLITIKAI KUTATÓINTÉZET: A gagauz autonómia perspektívái. [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/Gagauz.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Gagauz.pdf) hozzáférés: 2015. 11. 16.
- TADEUSZ JAN KOWALSKI (1938): Les elements ethniques turcs de la Dobroudja'. *Rocznik Orjentalistyczny*, xiv, 1938, 66–80.

ZSEBE BLANKA GRÉTA: Működő területi autonómiák tapasztalatai a gagauz területi autonómia (Moldova). In: Horváth, Á – Dobó M. (szerk.): Korrektúra II. kötet, 56–63.

ZSEBÉNÉ DOBÓ MARIANNA: Kaukázus malomkövek között, avagy a „békegyártás” és annak akadályai. <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino09-2-14-Zsebene.pdf>