

BOGNÁR ZOLTÁN

Autonómia – nem kisiskolás fokon

Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*.
Osiris Tankönyvek. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 586.

Győri Szabó Róbert legújabb munkája az Osiris Tankönyvek sorozatban látott napvilágot. Az impozáns terjedelmű kötet a Zsigmond Király Főiskola kiadásában 2004-ben megjelent *Nemzet és kisebbség, autonómia és regionalizmus Európában* című főiskolai tankönyv (297 o.) átdolgozott és kibővített változata.

Néhány meglepő hiányossága ellenére a *Kisebbség, autonómia, regionalizmus* kötet az európai autonómia-megoldásokat, illetve az Európai Unió és egyes tagállamainak regionális politikáját legátfogóbban tárgyaló magyar nyelvű munka.

Szerkezetét tekintve a kötet előszóából, hat fejezetből és a függelékből áll. Az első fejezetben, *Fogalmi alapvetés: nemzet, nemzetállam, önrendelkezés, autonómia* (19–81. o.) a szerző kísérletet tesz a címben említett, illetve az azokhoz kapcsolódó fogalmak tisztázására, egyfajta elméleti keret felállítására. A második fejezetben, *Kisebbségvédelem, autonómia a nemzetközi jogban* (82–110. o.) a kötet témájához mérve megfelelő áttekintését adja a kisebbségvédelemre vonatkozó nemzetközi „kemény” és „puha” jognak. A szerző röviden foglalkozik az első világháború előtti és utáni nemzetközi kisebbségvédelemmel, majd részletesebben a második világháborút követő időszak fejleményeivel (pl. ENSZ, Európa Tanács, EBESZ dokumentumai). A harmadik és negyedik fejezet – *Autonómiák, speciális státusok Nyugat-Európában* (111–396. o.); *Autonómiák, speciális státusok Közép- és Kelet-Európában* (397–471. o.) – a kötet legértékesebb része. Több mint háromszázötven oldalnyi kazuisztika, bemutatásra kerülnek a szerző

által „konszociális mintaállam”-nak titulált Belgium, Finnország, Svájc, az Egyesült Királyság, Spanyolország, Olaszország, Franciaország, Dánia, Észtország, Moldávia, Ukrajna, Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Macedónia, Horvátország és Szlovénia területén fellelhető, általam etnikai vonatkozásúnak nevezett autonómia-megoldásai. A szerző rengeteg információt gyűjtött össze, magyar nyelven még nem jelent meg olyan munka, amely az európai autonómia-megoldásokat egy helyen, ilyen részletességgel bemutatná. Az ötödik fejezetben – *Kisebbségi jogok, autonómia Magyarországon* (397–471. o.) – a magyarországi kisebbségvédelmi rendszer részletes és átfogó bemutatását találjuk. A magyarországi nemzeti kisebbségekre és etnikumokra vonatkozó fontosabb tudnivalók felvázolását követően foglalkozik a parlamenti képviselőtük megoldására irányuló kísérletekkel, a kisebbségi törvény kidolgozásának állomásaival, majd ismerteti az elfogadott törvény és eddigi módosításainak tartalmát.

A hatodik fejezetben – *Regionalizmus, régiók az európai unióban és tagállamaiban* (472–557. o.) – a regionalizmus tárgyköréhez tartozó fogalomtisztázásra, elméleti alapvetésre kerül sor. Áttekinti a regionalizáció okait és céljait, bemutatja az Európai Unió tagállamainak egyes megoldásait, ismerteti a régiók szerepét az európai integrációban, a kapcsolódó uniós intézményrendszert, a határokon átívelő regionális együttműködések európai intézményeit.

A kötet függelékében az európai és magyarországi kisebbségekre vonatkozó adatokat közli a szerző, sajnos a forrásokat nem mellőzi.

Nem kétséges, hogy ez a tankönyv referenciamunkának fog számítani, ennek ellenére számos hiányosságra figyelhetünk fel.

A kötet két furcsasága már a jól tagolt és kellően részletes tartalomjegyzék tanulmányozásakor feltűnik.

Az első furcsaság: az *Autonómiák, speciális státusok Közép- és Kelet-Európában* című, negyedik fejezet utolsó alfejezete a *Határon túli magyarság: ahol nincs autonómia, de léteznek autonómiaigények* címet kapta. A fejezet címe alapján az olvasó nagy valószínűséggel arra következtet, hogy ebben a részben a jogilag létező megoldásokról lesz szó. Talán szerencsésebb választás lett volna a kárpát-medencei magyar autonómiatörekvéseknek külön fejezetet szentelni, vagy pedig a kötet tematikájába nem feltétlenül illeszkedő negyven oldalas részt a függelékben közölni.

A második furcsaság kevésbé zavaró: első ránézésre talán teljesen természetesnek tűnik, hogy a szerző a magyarországi kisebbségvédelmi megoldásokkal külön fejezetben foglalkozik. Azonban módszertan-

ni szempontból megkérdőjelezhető a Nyugat-Európa; Közép- és Kelet-Európa; Magyarország felosztás szükségességére. Több szempontból is igazolható a nyugat-európai, illetve a közép- és kelet-európai példák külön fejezetben való tárgyalása, azonban a kötet jellegéhez jobban illett volna a magyarországi autonómia-megoldást a közép- és kelet-európai példák között tárgyalni. Ugyanakkor el kell ismerni, a Magyarországgal foglalkozó, több mint hetven oldalas szöveg említett fejezetbe való besorolása még aszimmetrikusabbá tette volna az egységes szerkezetűnek a legnagyobb jóindulat mellett sem nevezhető esettanulmányokat tartalmazó fejezeteket.

A módszertani problémákra áttérve, amennyiben az olvasó előzőleg nem lapozott bele a kötetbe, az első fejezet meg fogja lepni. A kellemetlen meglepetés nem más, mint a jegyzetapparátus hiánya. Sajnos az összes fejezetet, sőt a függelékét is ez jellemzi.

Az első fejezetben összesen nyolc lábjegyzettel találkozhatunk, ebből mindössze egyetlen egy hivatkozás jellegű, azt is egy alfejezet címéhez rendelte a szerző, szövege pedig a következő: „*A fejezet elsősorban Romics Ignác összefoglalására támaszkodik (Romics 1998).*” (49. o.). Ha az olvasó ezek után mégis abban reménykedne, hogy a szerző a későbbiekben amerikai jegyzetet használ (a főszövegben, zárójelben közölt hivatkozás), csalódnai fog. Az első fejezetben a főszövegben egy-egy gondolat vagy idézet összefüggésében többnyire van utalás arra, hogy kitől származnak, azonban nem minden esetben név szerint. Az azt követő fejezetekben viszont néhány kivételtől eltekintve pusztán az irodalomjegyzékre támaszkodhatunk. Ilyen például a *Határon túli magyarság, a többségi nemzetek és az anyaország* című alfejezet (387–396. o.), amelyet nagyrészt Bárdi Nándor *Tény és való* című, a budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténetével foglalkozó kötete inspirált.¹

Az etikai vonatkozásoktól eltekintve, kizárólag a gyakorlati szempontokat tartva szem előtt, a részletes bibliográfiai jegyzetek mellőzése az adatok, statisztikák esetében a leginkább zavaró, hiszen a téma iránt érdeklődőknek pusztán a kötet alapján nem áll módjukban elérni a megfelelő forrásokat. Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy ez semmiképpen sem tekinthető az Osiris Tankönyvek sorozatra általában jellemző gyakorlatnak.

¹ Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Problémakatalógus.* Kalligram Könyvkiadó, Pozsony, 2004.

A *Kisebbségi jogok hierarchiája* című alfejezet, a felvezető rész legnagyobb része hivatkozás nélküli parafrázis. Kérdés, hogy egy egyetemi tankönyvben rábukkanhatunk-e olyan mondatokra, melyek más szerző tollából származnak, de nem csak hogy egyáltalán nem találunk hivatkozást, de még csak az idézőjelek sincsenek kitéve: „*A lehetséges kisebbségi jogok különböző formái hierarchiát alkotnak abban az értelemben, hogy a csekélyebb jogoktól az átfogóig terjednek.*” (62. o.) Eredetiben Vincze Hanna Orsolya fordításában Georg Brunner és Herbert Küpper *Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*² című tanulmányban olvashatjuk.

A könyv legkritikusabb kérdései a fogalmi problémák. Az első fejezet röviden áttekinti a nacionalizmus európai térhódításának történetét, a nemzet objektív és szubjektív ismérveit, ismerteti a nacionalizmuselmélet szakirodalmának legfontosabb munkáit.

A kötet címe alapján az olvasó joggal várhatná el, hogy a fejezet föderalizmussal, regionalizmussal, autonómiával foglalkozó része szisztematikusan, részletekbe menően tárgyalja a felvetődő kérdéseket. Ezzel szemben a szerző mindössze egy oldalnyi alfejezetben, *Föderalizmus/Regionalizmus* alcímmel (58–59. o.), meglehetősen semmitmondóan tárgyalja a föderalizmus és regionalizmus fogalmát. A két fogalmat felcserélhetőnek tekinti, erre utal az alcím is. A föderális állam kapcsán a következőket olvashatjuk: „*A föderális államban az ország egész területe egyenrangú és a külső önrendelkezés jogával felruházott tagállamokra tagolódik. Az egy tömbben élő, egy adott tagállam területén többséget alkotó kisebbség számára ez a belső önrendelkezés legmagasabb szintje.*” (58. o.). Azonban a szuverenitás és az önrendelkezés fogalma tudományos értelemben nem tekinthető egymás szinonimájának. Az államok szuverének, az önrendelkezés joga a népet illeti. Ezenkívül a tagállamok nem minden esetben tekinthetők egyenrangúaknak, a vonatkozó szakirodalomban megkülönböztetik a szimmetrikus és aszimmetrikus föderációkat. Az utóbbiak esetében egyes tagállamok nagyobb mértékű önállósággal rendelkeznek, mások kisebbel.

Még egy súlyos tárgyi tévedésre ki kell térnem, melyet a következő bekezdésben a szerző implicite megismétel („*a föderációk tagállamaival szemben] autonóm régiók nem élhetnek a kiválás jogával*” 58. o.): a föde-

² Georg Brunner – Herbert Küpper: *Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. Magyar Kisebbség*, 2004, 1–2. sz. [http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2004_1-2_27_brunner.pdf] (2006.02.02.)

ralizmus nem jelenti egyben a szecesszió jogának elismerését. Hogy egy föderációban biztosított vagy sem a kiválás joga, az kizárólag attól függ, hogy az illető ország szövetségi alkotmánya azt garantálja vagy sem, az esetek döntő többségében nem biztosítja. Megengedi például Etiópiában minden tagállam számára és Kanadában Québec számára, azonban sem Belgiumban, sem Svájcban, sem Bosznia-Hercegovinában nem engedi meg. Utolsó megjegyzés: a föderális államokban a szuverenitás nem a tagállamokat illeti, hanem megoszlik a központ és a tagállamok között.

Rossz benyomást kelt, hogy az alfejezet körülbelül felénél bármiféle tipográfiai kiemelés nélkül külön sorban megjelenik a „Belgium” szó, pár sorral lennebb pedig a „Svájc” szó, alattuk pedig vázlatosan, pontokba szedve az illető országok néhány jellegzetessége kerül ismertetésre (59. o.). Jogosan merülhet fel az olvasóban a kérdés: miért volt szükség erre az alfejezetre? Ez a kérdés az utolsó, hatodik fejezethez érve ismét felmerül, amikor kimondottan a regionalizmusra és a föderalizmusra vonatkozó újabb, mintegy tíz oldalas fogalomtisztázó alfejezettel találkozunk. A kötetnek egyébként – a sorozat más köteteivel ellentétben – nincs lektora, illetve felelős szerkesztője.

Figyelmet érdemel az autonómia és a decentralizáció, illetve az autonómia és az önkormányzat fogalmának különbségét boncolgató rész is: „*a decentralizáció a hatalommal való szűkebb felruházást, az autonómia egész hatalmi ágak átruházását jelenti*”; „*az autonómia és az önkormányzat között ugyancsak nagy a hasonlóság. Egyesek a két fogalmat felcserélhetőnek tekintik. Az autonómia sokkal szélesebb körű jogosítványokat feltételez, mint az önkormányzat. De elképzelhető, hogy egy adott modell az önkormányzás, öngazgatás kifejezést használja, és valójában autonómiát valósít meg.*” (60. o.).

Ilyen formában egyik fogalommal sem állítható ellentétbe az autonómia fogalma. Először is: az autonómia fogalma köznyelvi értelemben önállóságot, viszonylagos függetlenséget jelent. Ez az elsődleges jelentése semmilyen diszciplína szótárában nem vész el, ugyanakkor valóban használatos az önkormányzat szinonimájaként is, amennyiben ennek szervei speciális hatáskörökkel rendelkeznek. Győri Szabó Róbert is ez utóbbi értelemben használja, mégis arról próbálja meggyőzni az olvasót, hogy a két fogalom nem felcserélhető. A problémát az okozza, hogy az autonómia terminus egyszerre használatos egy állapot leírására és egy intézmény megjelölésére.³ Amennyiben egy tömbben élő nemzeti kisebbségről beszélünk, az

³ Vö.: Bíró Gáspár: Kollektív jogok? *Vigília*, 1996, július. 496. o.

lehet de facto vagy de jure autonóm.⁴ A de jure autonómia, azaz önállóság több formában is intézményesíthető: tagállam egy etnikai föderáción belül, vagy önkormányzat egy egységes államon belül. Ez utóbbi intézményt szokás autonómiának nevezni, viszont a többi is tekinthető autonómia-megoldásnak. Tehát a szerző helyesebben fogalmazna, ha azt mondaná, hogy az autonómia, mint intézmény egy olyan önkormányzat, amelyet kisebbségvédelmi célzattal hoztak létre.

Azonban nem csak kisebbségvédelmi célzattal létrehozott önkormányzatokra szokták használni az autonómia terminust. Itt kapcsolható össze a legszemléletesebben az autonómia és a decentralizáció fogalma. Az önkormányzatok alapja ugyanis a szubszidiaritás elvén alapuló decentralizáció. A szuverenitását nem csak kifelé, hanem befelé is gyakorló állam, amelyet a politikai hatalmat képviselő három hatalmi ág, a törvényhozó, a végrehajtó és a bíraskodó testesít meg a megfelelő intézmények révén, ezáltal földrajzi értelemben a fővárosban, azaz a központban található. Azonban egy államon belül nem kötelező mindenről a központban dönteni és határozni. A szubszidiaritás elve éppen azt jelenti, hogy a problémákat azon a szinten kell megoldani, ahol még megoldhatóak, tehát minél közelebb az érintettekhez, minél kisebb mértékű beleszólással a nem érintettek részéről.⁵ A decentralizáció nem jelent mást tehát, mint hogy a központ átadja bizonyos hatásköreit az alsóbb közigazgatási szinteknek, hogy a területi és helyi problémákat ne a központban kelljen megoldani, hanem ott csak az országos jelentőségű ügyekről döntsenek. A kérdés csak az, hogy mit tekintenek egy-egy politikai kultúrán belül országos ügynek és mit fogadnak el területinek vagy helyinek.

Az angolszász szakirodalomban különbséget tesznek közigazgatási és politikai decentralizáció között.⁶ A közigazgatási decentralizáció csak annyit jelent, hogy a központban meghozott törvényeket meghatározott területeken a helyi és területi igényekhez igazíthatják a döntési jogkörökkel és a vezetők megválasztásának jogával rendelkező, azaz önkormányzattal felruházott közigazgatási egységek.

⁴ Vö.: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia*. Budapest, 2001. [http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf539.pdf] (2006.02.02.)

⁵ Vö.: Hans-Joachim Heintze: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Markku Suksi (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, London-Hága-Boston, 1998. 12. o.

⁶ Vö.: *Different Forms of Decentralization* [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html] (2005.04.12.)

A politikai decentralizáció többet jelent, saját jogszabályokat alkothatnak az önkormányzattal felruházott közigazgatási egységek. Az állam meghatározott kérdésekben átadja a törvényhozói hatalmat az önkormányzatnak, az pedig már nem pusztán az igényekhez igazítja a központi törvényeket, hanem felülírhatja azokat. Magyarán az autonómia határain belül más jogszabályok szerint lehet élni, mint az ország többi területén, a kisebbség kultúrájához, szokásaihoz közelebb állóak szerint.

Az autonómia tehát nem tekinthető a decentralizáció vagy az önkormányzat ellentétének. Az autonómia kisebbségvédelmi intézményes megoldásként a politikai decentralizáció keretében létrehozott, többletjogkörökkel felruházott önkormányzat.

A szerző meglehetősen elnagyoltan és módszertelenül foglalkozik az autonómia és a kollektív jogok, a képviselő, az alku kérdéseivel. Sőt ejt az autonómiák geneziséről, konfliktuskezelésről, ez utóbbi kapcsán ismét hivatkozatlan parafrázissal találkozhatunk (66. o.). Az autonómia témájával foglalkozók számára *Az autonómia négy formája* című alfejezet ígérkezik a legérdekesebbnek. A szerző által megkülönböztetett formák: „személyi elvű autonómia”, „területi autonómia”, „helyi közigazgatási autonómia”, „tájegységi autonómia” (67. o.). Ez így semmiképpen sem állja meg a helyét. A probléma rögtön szembeötlik, ha ebben a vonatkozásban nem a szerző által használt „területi autonómia” kifejezést, hanem a magyar szakirodalomban ebben a kontextusban használt „területi elvű autonómia” terminust alkalmazzuk. Az autonómia formájának megállapításakor ugyanis nem a közigazgatási egységek szintjéből indulunk ki, hanem abból, hogy mi az autonómia jogának alanya. A jogalany mindössze két elv alapján határozható meg: egy embercsoport tagjainak egyéni jellemzői alapján (személyi elv), vagy azok lakóhelye alapján (területi elv), amennyiben e kettő egyszerre érvényesül, esetleg beszélhetünk egy külön formáról: a területi elvvel kombinált személyi elvű autonómiáról (pl. finnországi számik).

A Győri Szabó Róbert által bevezetett tipológiát teljességgel elhibáztottnak tartom, a témában járatlan olvasót félrevezeti. Területi elv alapján kialakított autonómiák ugyanis mind a regionális, mind a helyi autonómiák. Érthetetlen, hogy miért tekinti az autonómia két különböző formájának a „területi autonómiát” és a „tájegységi autonómiát”, amit a szerző tulajdonképpen mondani akar, nem más, mint hogy léteznek kisebbségvédelmi célzatú autonómiák és kisebbségvédelmi célzattal nem rendelkező autonómiák. Azonban a kisebbségvédelmi célzattal

létrehozott regionális, tehát területi elvű autonómiák nem formájukban, hanem státusukban és hatásköreikben különböznek a kisebbségvédelmi cézzattal nem rendelkező autonómiáktól.⁷

Ezután következik a „személyi elvű autonómiát” és a „területi autonómiát” mélyebben tárgyaló rész. A néhol Brunner és Küpper említett tanulmányára támaszkodó szöveg a témával ismerkedő olvasók számára megfelelő lenne. Azonban nem hallgatható el, hogy itt is akad néhány hibás szemléletet tükröző passzus. Azt olvashatjuk például, hogy: *„A területi autonómia ugyanakkor az állam közigazgatási rendszerébe illeszkedik”* (72. o.), két oldallal utána pedig azt, hogy *„egy unitárius államon belül a nemzeti kisebbségek nehezebben kapnak speciális státust, ilyenkor a centralizált ország többi részétől különböző, az általános közigazgatási rendszerbe nem illeszkedő külön politikai, területi egységet hoznak létre a kisebbségeknek”* (74. o.). A szerző valószínűleg félreértette az említett, igen jelentős tanulmányt, hiszen ott kétfajta területi elvű autonómiáról beszélnek: az ország közigazgatási szerkezetébe illeszkedőkről, és az ország közigazgatási szerkezetébe nem illeszkedőkről. Míg az első idézetben úgy tűnik, a „közigazgatási rendszerbe illeszkedő” azt jelenti, hogy az autonóm régió az állam része, a második idézetben már mintha a közigazgatási szerkezetre vonatkozna. Hogy is van ez?

Az ország közigazgatási szerkezetébe illeszkedő azt jelenti, hogy az állam egész területe olyan típusú mezoszintű területi önkormányzatokra van felosztva, a különbség csak annyi, hogy más a státusa. A közigazgatási szerkezetbe nem illeszkedő ellenben többnyire azt jelenti, hogy létezik egy, az egész országot behálózó közigazgatási egységek és a központ közé ékelődő köztes szint. Vagyis az autonómiával felruházott terület esetében a központi és a helyi szint között egy lépcsővel több van, ez a plusz szint hordozza a politikai autonómiával felruházott önkormányzatot.

Az idézetek kapcsán még csak annyit szeretnék megjegyezni, hogy az unitárius és a centralizált jelző egy állam esetében nem használható szinonimaként. Spanyolország is unitárius állam, azonban annyira decentralizált, hogy az entitások autonómiája már-már vetekszik egyes föderális államok tagállamaiéval.

Ha az etnoregionalizmust és az autonómatörekvéseket megpróbáljuk élesen elválasztani egymástól, megeshet, hogy kissé távol kerülünk a valóságtól. A politikai decentralizáció révén létrejött, önkormányzat-

⁷ Vö.: Bíró Gáspár i. m. 498–499. o.

tal rendelkező régió tulajdonképpen politikai autonómiával rendelkezik. A jogalany ugyan úgy egy terület lakossága, mint az explicité kisebbségvédelmi célzattal létrehozott területi elvű autonómia-megoldások esetében. Az etnikai autonómia egyetlen tiszta formája a személyi elvű, tehát kizárólag az etnikai identitáshoz kötődő autonómia. A területi elvű, mezoszintű autonómia-megoldások egyike sem tekinthető tisztán etnikai jellegűnek, azonban a semmilyen explicité kisebbségvédelmi céllal létrehozott regionális autonómiák is lehetnek kisebbségi vonatkozásúak. Az egyes államok jogrendszere, társadalmuk politikai kultúrája eléggé behatárolja a nemzeti vagy kisebbségek által alkalmazható diskurzust.

Mindent összevetve, a kötet pozitívumait és negatívumait mérlegelve, elmondható, hogy tartalmát tekintve a témával ismerkedő olvasók számára megfelelő kiindulási alapot képez. Azonban az olvasónak mindvégig az az érzése, hogy még nincs befejezve. Nem ártott volna jobban átgondolni szerkezetét, emellett a pusztai leírásnál kívül valamiféle módszeres, nagyobb lélegzetű összehasonlító fejezetet is belefoglalni. Az elméleti rész felületes és hibás szemléletet tükröz.

Pusztán tartalmát tekintve a kötet legnagyobb erényei az egyes intézmények leírására vonatkozó részek. Azonban egyetemi tankönyvről lévén szó, véleményem szerint ez még kevés ahhoz, hogy jó könyvnek nevezhessük. Ennek három legfontosabb oka: a pusztai leírásra épül, vázlatos, emellett hiányzik a jegyzetapparátus.

Mindezekről eltekintve, erre a könyvre nagy szükség volt. A kötet hiányosságai ellenére is jelentős előrelépést jelent a magyar nyelvű, kisebbségvédelemre és regionalizációra vonatkozó szakirodalom terén. Azonban utánnnyomás helyett véleményem szerint ebben az esetben inkább a javított kiadás lenne indokolt.