

KORHECZ TAMÁS*

Multidiszciplináris megközelítéssel a személyi elvű autonómiáról

*Alapos alapozás. Egy hiánypótló kötet vázlatos
ismertetése*

Andeva, Marina – Dobos, Balázs – Djordjević, Ljubica – Börries, Kuzmany – Malloy, H. Tove (szerk.): *Non-Territorial Autonomy – An Introduction*, Cham: Palgrave–Macmillan, 2023. 221 oldal
[Személyi elvű autonómia. Bevezetés]

A kisebbségekkel és az autonómiával foglalkozó szerzők, kutatók, egyetemi hallgatók és más érdeklődő olvasók számára egyaránt hiánypótló, angol nyelvű kötet látott napvilágot 2023-ban. A könyv az elsőtől az utolsó betűjéig a személyi elvű autonómiának szentelődik, egy olyan jogi-politikai intézménynek, amely az elmúlt három évtizedben Magyarországon, de a régió számos országában is, a törvényi szabályozás, a politikai követelések és viták, valamint a tudományos kutatások homlokterében is ott volt. A soknemzetiségű szerzői gárda által jegyzett kötet nem kevesebbet ambicionál, mint hogy szakmai tudományos alaposággal tegyen rendet az autonómia világában, hogy tisztázzon és ismertessen sokszor és sokféleképpen használt fogalmakat és az azokhoz fűződő gyakorlatokat. Az olvasók és kutatók számára külön örömet jelenthet, hogy a kötet online és ingyenesen hozzáférhető.

A szerkesztők és szerzők sorában a témával foglalkozó vezető gondolkodók egy reprezentatív részét köszönhetjük. A könyv tíz fejezetét 11 szerző jegyzi: Sallat Levente, Marina Germane, Börries Kuzmany, Vizi Balázs, David J. Smith, Piet Goemans, Beretka Katinka, Dobos Balázs, Ljubica Djordjević, Kyriaki Topidi, Tove H. Malloy, azzal, hogy egyes fejezeteket két szerző írt meg, míg akad szerző, aki két fejezettel is hozzájárult a kötet megszületéséhez.

A kötet nem palástoltan azt is ambicionálja, hogy azt egyetemi jegyzetként, egyfajta segédtkönyvként is alkalmazni lehessen. Jelesül olyan felsőoktatási intézményekben is felhasználják, amelyekben a hallgatók a kisebbségi jogokkal,

* A szerző jogász, egyetemi tanár az újvidéki UNION Egyetem “Dr Lazar Vrkatic” Jogi- és Üzleti Tanulmányok Karán. E-mail: tkorhecz1967@gmail.com

a nemzetiségi kérdéssel kapcsolatos kurzusokon is részt vehetnek. Ennek jegyében a könyv fejezetei táblázatokat, diagramokat, kontrollkérdéseket és egyéb didaktikai segédanyagokat is tartalmaznak.

Az első fejezetben Salat Levente kritikai élel, tömören foglalja össze a személyi elvű autonómia, a szakirodalom által feldolgozott különböző megvalósulási formáit. Salat abból a hipotézisből indul ki, hogy a személyi elvű autonómiát ugyan a szakirodalom egyre kifejezettebb érdeklődése övezi, de maga a koncepció túlságosan is amorf, meghatározatlan maradt mindeddig. A kiindulópont általában az autonómia, amely a hatalom megosztását feltételezi egy etnikai-nyelvi-vallási szempontból plurális társadalomban.

A fejezetben Salat érthetően határozza meg a személyi elvű autonómiához köthető megvalósulási formákat, altípusokat; ezek a nemzeti autonómia, a nemzeti kulturális autonómia, a kulturális autonómia, a személyi elvű autonómia, a funkcionális autonómia, valamint a közigazgatási decentralizáció és a konszenzuális demokrácia. Salat Levente rámutat arra is, hogy a személyi elvű autonómia fogalma nem kellően definiált a szakirodalomban, tartalma és keretei pontatlanok, ami megnehezíti ennek az elképzelésnek a gyakorlati érvényesülését. A személyi elvű autonómia megvalósult formáinak a legelső lépcsőfokain azok az elképzelések találhatók, amelyek a személyi elvű autonómiába sorolják a kisebbségi jogok pusztá szavatolását és megvalósulását, ezzel szemben a lajtorja legmagasabb fokán az alkotmányosan beágyazott, demokratikusan megválasztott tanácsok helyezkednek el, amelyek széles körű közjogi felhatalmazásokkal és garantált költségvetési forrásokkal is rendelkeznek. Salat sikra száll a gyakorlatban működő személyi elvű autonómia modellek elmélyültebb kutatásai mellett. Ennek segítségével világosabbá válhatna, hogy melyek azok az intézményesült formák, amelyek az állam szűken felfogott érdekeit szolgálják, és melyek azok, amelyek az etnikai, nyelvi kisebbség belső önrendelkezését és saját önazonosságának a megőrzését szolgálják.

Marina Germane és Börries Kuzmany a kötet második fejezetében a személyi elvű autonómia történelmi előzményeit vizsgálja az Osztrák-Magyar Monarchiában, a cári Orosz Birodalomban, valamint a Versailles-i békekonferencia folyamatában. A fejezet izgalmas szellemi kalandot kínál az olvasónak. A 20. század elején a nemzeti eszme, a polgári egyenlőség és népfeltség eszméinek térnyerése tektonikus erővel mozgatta meg a két soknemzetiségű birodalmat. Ezek olyan termékeny politikai diskurzusokat, programokat és közjogi megoldásokat eredményeztek, amelyek mind-mind a kisebbségi etnikumok, nemzetiségek hatékony érdekérvényesítését, önkormányzását voltak hivatottak biztosítani. Az osztrák-magyar kiegyezés után Ausztriában lelkes alkotmányozási folyamat indult meg a tizenhét osztrák koronatarományban, ezen belül egyesekben, mint Morvaországon, Bukovinában, Galíciában és Bosznia-Hercegovinában számos olyan közjogi megoldás született, amely az etnikumhoz tartozásnak fontos közjogi relevanciát tulajdonított. Így a választójogot, a politikai képviseletet is az

etnikai közösség keretében, külön névjegyzékek alapján párhuzatos sávokon biztosították a polgároknak az új választási szabályok. Az így létrejött kisebbségi képviselők néha vétőjoggal is rendelkeztek a törvényhozásokban. Ezen megoldások egyike sem jelentette Karl Renner és Otto Bauer területi és személyi elvű alapú nemzeti föderalizmusának a gyakorlati megvalósítását, de ezek hatása mindenképpen kitapintható. Ugyancsak izgalmas időszakot jelentett az orosz birodalom forradalmi időszaka 1905-től kezdődően, amikor a nemzetiségi problémák kezelésére új programok és közjogi keretek születtek a kor befolyásos gondolkodóinak elképzelései mentén. A politikai elképzelésekre és programokra különösen nagy hatást gyakorolt az ukrán politológus Mykhailo Drahomanov és a zsidó történész Simon Dubnow munkássága. A fejezet szerzői külön ismertették az I. világháborút lezáró békekötési folyamaton belül megjelenő kisebbségvédelmi kezdeményezéseket, amelyek mögött elsősorban befolyásos zsidó szervezetek álltak. Figyelemre méltó a szerzőpáros azon megállapítása, amely szerint a Népszövetség alapokmányában a nemzetiségi kérdés és jogok végül a lobbizás ellenére sem kaptak helyet, de a Népszövetségbe való betagozódás, az államiság elismerésének feltételévé vált az, hogy az adott állam nemzetközi garanciákat vállaljon a kisebbségvédelem terén. Véletlen-e vagy törvényszerűség, de az EU-ban hasonló folyamatoknak lehettünk és lehetünk ma is tanúi. Az EU ugyan makacsul elutasítja a kisebbségvédelem jogi szabályozását, ám az új tagállamok felvételének a feltételei között fontos szerepe van a kisebbségvédelemnek.

Vizi Balázs, a kötet harmadik fejezetében a kisebbségi jogok nemzetközi jogi beágyazottságát térképezi fel tömören és lényegre törően, alapos felkészültségéről téve tanúbizonyságot. A szerző, miután feltérképezi és ismerteti a kisebbségi jogvédelem, a II. világháború után létrejött legfontosabb nemzetközi jogforrásait és azok alapvető ismérveit, rátér a nemzetközi jog és az autonómia kapcsolatának a feltérképezésére. Vizi megállapítja, hogy a kisebbségi autonómiát a vonatkozó nemzetközi jog nem szavatolja, ugyanakkor a vonatkozó nemzetközi jogi normák, különösen pedig a „puha nemzetközi jog” – „soft law” bizonyos szempontból ismeri és elfogadja az autonómiák kisebbségvédelmi szerepét az úgynevezett részvételi jogok keretében. Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának 1999-évi lundí, a nemzeti kisebbségek hatékony döntéshozatalban történő részvételére vonatkozó ajánlásaiban a területi és személyi elvű autonómiának fontos helye van.

David J. Smith a kötet negyedik fejezetben azt a kérdést járja körbe, hogy tekinthetünk-e a személyi elvű autonómiára úgy, mint a társadalom demokratizálódásának eszközére? Szerinte ez esélyt teremt arra, hogy kibékítse egymással a polgári egyenlőség eszméjét és az államon belüli etnikai pluralitás elvét. Smith abba az irányba érvel, hogy a személyi elvű autonómiára a nemzetépítő államok ne biztonságpolitikai kérdésként, hanem a demokratizálódás eszközeként tekintsenek. Eközben Közép- és Kelet-Európában a téma körüli narratíva döntően a biztonságpolitikai érvelést helyezte előtérbe. Smith ugyan elvitatja annak a lehetőségét,

hogy a személyi elvű autonómia helyettesítheti a nagy létszámú, területileg koncentráltan élő nemzeti kisebbségek igényeit a területi alapú autonómiaformák iránt, ugyanakkor a személyi elvű autonómiák jelentősen hozzájárulhatnak a kisebbség közösségek sikeres bekapcsolódásához az adott állam politikai életébe, intézményrendszerébe.

Piet Goemans elméleti jellegű tanulmánya a filozófiaelmélet, oldaláról elemzi a személyi elvű autonómiát, pontosabban azt vizsgálja, hogy mely normatív elvek igazolhatják és indokolhatják meggyőzően a személyi elvű autonómia létjogosultságát, létrehozásának a szükségességét. Eszmefuttatásában a személyi elvű autonómiát támogató két, leggyakrabban elhangzó elvet vizsgálja meg, az egyenlőség és a kultúra megőrzésének elvet. A szakirodalomban hangoztatott érvek és ellenérvek ütköztetése után Goemans arra a következtetésre jut, hogy az egyenlőség elvére való hivatkozás meglehetősen sekélyes támpontul szolgál a személyi elvű autonómia szükségyszerűsége mellett érvelőknek, míg a kultúra megőrzésének szükségyszerűsége szilárdabb alapul szolgálhat, és nehezen támadható az uralkodó liberális individualista alapállásból érvelőkkel szemben is.

A kötet hatodik egységét ugyancsak Salat Levente jegyzi, ebben a személyi elvű autonómiamegállapodások politikai kontextusát elemzi, pontosabban a politikai folyamat szereplőit, a szükséges politikai döntéseket, ezek jogi és intézményes következményeit, a személyi elvű autonómia társadalmi és politikai „árát”, valamint a sikerességük feltételeit és mércéit. Tanulmányában Salat külön figyelmet és teret szentel az állam fogalmának a tisztázásának, hiszen az autonómiamegállapodás alapját, a többségi etnikumot képviselő nemzetállami vezetés és a nem domináns kisebbségi közösség politikai képviselőinek kiegyezése képezi, amely szükségyszerűen a hatalmi viszonyok átrendezéséhez vezet. A hatalmi viszonyok újratervelését eredményező tárgyalási folyamatot sokszor fájdalmas politikai döntések kísérik, ezek keretében számos érzékeny kérdést kell tisztázni a választói jogosultságtól kezdve a hatáskörök és a pénzelés definiálásán át a jogi és intézményi keretek kialakításáig. A személyi elvű autonómiamegállapodásoknak ezen felül ki kellene térnie arra is, miként lehet a gyakorlat során jelentkező anomáliákat kezelni, illetve újratárgyalni és újraszabályozni az idő múlásával felbukkanó változásokat. Salat tanulmányát azzal a megállapítással zárja, hogy egy sikeres személyi elvű autonómia ideális esetben ugyan számos előnnyel kecsegtet az etnikai kisebbség, de a demokrácia és a teljes társadalom vonatkozásában is, ugyanakkor a megvalósítás folyamata törekeny, és nagy mértékben az általános politikai kultúra magas szintjét feltételezi.

A hetedik fejezet Beretka Katinka és Dobos Balázs közös munkája. Ebben a személyi elvű autonómia jogi és intézményes keretei kerülnek górcső alá. Az autonómia, ezen belül is a személyi elvű autonómia jogi beágyazottsága különböző szintű lehet. A működő európai példákat vizsgálva a szerzők megállapítják, hogy az autonómia rendelkezhet nemzetközi jogi beágyazottsággal, rendelkezhet alkotmányi szintű jogi alappal, és külön alkotmány- vagy más specifikus törvény is képezheti

annak alapját. Olyan eset is van, amikor az autonómiát több különböző törvényben szabályozzák, sőt, arra is van példa, hogy az állam joga csupán közvetetten ismeri el az autonómiát, illetve csupán megtűri annak nem formális létét. Noha főszabályként az autonómia alkotmányos vagy alkotmánytörvényi beágyazottsága erősítheti annak hatékonyságát, ez nem minden esetben van így a gyakorlatban.

A kötet nyolcadik fejezete Ljubica Djordjević műve, ebben a szerző a személyi elvű autonómia sokarcúságát elemzi. A szerző abból a téziséből indul ki, hogy a személyi elvű autonómia egy meglehetősen definiálatlan fogalom, amelynek gyakorlatban megvalósult formái kevés szilárd sarokkövet tartalmaznak. Nem csak a személyi elvű autonómia gyakorlata következtelen és sokszínű, de a kérdéssel foglalkozó kutatók fogalomhasználata és konceptuális alapvetései is lényegi eltéréseket mutatnak. Ennek ellenére Djordjević szerint a személyi elvű autonómia formáit alapvetően három kategóriába sorolhatjuk, így a személyi elvű autonómia lehet kulturális, perszonális és funkcionális. A különböző személyi elvű autonómiák építőköveit sokféleképpen lehet variálni szigorúan definiált szabályok nélkül, az intézmény ezért meglehetősen amorf és elasztikus de ez nem csak hátránya, de akár előnye is lehet a személyi elvű autonómiának.

A kilencedik fejezetben Kyriaki Topidi a személyi elvű autonómia nyelvhez és valláshoz való viszonyát elemzi. A szerző abból indul ki, hogy a személyi elvű autonómia mögött elsősorban a kisebbségi identitás két legfontosabb eleme, az anyanyelv és a vallás áll.

A záró tizedik fejezetben Tove H. Malloy azt vizsgálja és elemzi, hogy a személyi elvű autonómiához való jog elismerése esetében milyen készségek és kapacitások szükségesek a kisebbség részéről ahhoz, hogy az autonómia adta jogokat sikeresen alkalmazzák, hogy az autonómia operatívvá váljon. Malloy rámutat arra, hogy a személyi elvű autonómia szakirodalmában ezzel a kérdéskörrel csak keveset foglalkoztak, mégis fontosnak tartja, hogy a szociológiai kutatások választ adjanak azokra a kérdésekre, hogy melyek lehetnek az eredményes működés kvalitatív és melyek annak kvantitatív indikátorai és mutatói. Ebben a tekintetben, a megvalósítás során létrejött intézmények és az emberi erőforrások alkalmazásának vizsgálata egyaránt fontos lehet. A szerző szerint a társadalmi szervezetek esetében alkalmazott meglévő tudományos módszereket adaptálni és alkalmazni lehetne a személyi elvű autonómiára is, még akkor is, ha a személyi elvű autonómiának, számtalan, egyedi helyzetre szabott, rendkívül eltérő megvalósulási formája létezik.

Ezen rövid könyvismertető zárszavaként megállapíthatjuk, hogy a kötettel mindenképpen új értékkel gazdagodott a nemzetiségi autonómiára vonatkozó szakirodalom. Ez akkor is így van, ha az olyan sokszerzős kötetek, amelyek egy témára, de különböző tudományterületen (jog, történelem, filozófia, politológia, szociológia) alkotó kutatók tanulmányaiból állnak össze, nehezen gyúrhatók össze kompakt egészé. Az igényes szaklektori munka ellenére ebben a kötetben is előfordul, hogy a szerzők azonos fogalmakat másként definiálnak, vagy egyazon jelenségre

más-más terminust alkalmaznak. A különböző szerzők által jegyzett fejezetek akár önálló tanulmányként is helyt állhatnak, ezért az sem meglepő, hogy egy-egy esetben előfordul, hogy a szerzők részben azonos kérdésekről értekeznek, szellemi kirándulásokat téve a szerzőtársuk által jegyzett területre.