

Varga Attila

Autonómia – mint politikai beszédtema, mint társadalmi igény, mint közjogi állapot

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs „Autonómia-modellek Erdélyben” című vitaindító tanulmánya, melyben – többek között – a Csapó- és Bakk Miklós-tervezeteket elemzi, egyidejűleg nyújt általános elméleti keretet és a politikai közéletre vonatkozó következtetéseket, sorakoztat fel az autonómiával kapcsolatos nemzetközi és alkotmányjogi érveket, ellenérveket, és mutatja be a romániai politikai elit ezzel kapcsolatos belső vitáit.

Következésképpen a tanulmány részint olyan keretbe helyezi az autonómia kérdését – mint jövőképet és stratégiát elemezve –, mely túllépi a konkrét tervezetek tárgykörét, ugyanakkor elemzését kénytelen le is szűkíteni, hiszen értelemszerűen nem tárgyalhatja az autonómiával vagy akár csak a tervezetekkel kapcsolatos valamennyi vonatkozást.

Úgy vélem, éppen ezen kettősségek miatt a tanulmány rendkívül értékes és jelen erdélyi állapotunkban igencsak fontos. Olyan megállapításokat, érveket és következtetéseket fogalmaz meg, melyek hasznosak lehetnek a politikai gyakorlat, de egy elvi, szakmailag megalapozott koncepció és politikai cselekvés számára is.

A megállapítások, a következtetések egy részével teljességgel egyetértek, másik részével azonban vitáznék, vagy továbbgondolnám őket.

A továbbiakban, ha nem is a tanulmány minden részére kitérve, alapvetően az autonómia koncepcionális, politikai, jogi, alkotmányjogi és társadalmi megvalósíthatóságának esélyeiről írnék.

Közügondolkodás és közbeszéd az autonómiáról

Az erdélyi, a romániai magyarságnak, a múltban és jelenleg is zajló nemzetpolitikai vitáinak központi témája, hogy milyen jövőképből, milyen szervezeti, intézményes keretben oldhatná meg az egyre inkább feszítő nemzeti, történelmi, geopolitikai létkérdéseket, amelyeket a nagyhatalmi önkény rákényszerített.

A megoldás leginkább a közösségi autonómia különböző formáinak gyakorlatában és ezek törvényi, tehát állam általi elismerésében jelenik meg. Ennek alapvető oka, hogy, az említett, a kisebbségi sorssal összefüggő létkérdéseket sem a bukaresti irányítású nagy-román szuverenitás, sem a budapesti kétségtelenül jó szándékú, de az erdélyi közösség számára esetenként megosztó és politikailag (értékek és érdekek mentén) átideologizált tá-

mogatás, sem az európai nagy „álm-állam” bizonytalan struktúrái és eszkörendszere nem képes rendezni.

Az elmúlt évtizedben kialakult politikai érdekképviselőben és civil társadalmi közösségben mintegy közös nevezőként jelent meg az autonómia, mint nemzetpolitikai cél programszerű vállalása. Ugyanakkor az autonómia folyamatosan, részben a politikai megegyezések, kibékülések témája, újabban azonban sokkal inkább a viták, a megvalósításról, a megvalósíthatóságról szóló nézetkülönbségek forrása, és mára leginkább egy hamisan kreált politikai verseny tétje. Olyan tét, melyet egyes politikusok a politikai retorika, propaganda és haszon érdekében bármikor kockára tesznek, még a vesztes helyzetének biztos és kinyilvánított tudatában is.

Mindezek okán is megállapítható, hogy *létezik az autonómia fogalmával kapcsolatosan egyfajta szakadás az erről kialakult közgondolkodás és a közbeszéd között.*

Ez a társadalom szintjén leginkább abban nyilvánul meg, hogy a közvélemény lényegében reflexszerűen reagál az autonómia fogalmára anélkül, hogy konkrét elképzelései lennének ennek megvalósításáról, alkalmazható formáiról vagy tényleges működéséről, a politikai elit szintjén pedig az a csapdahelyzet állt elő, hogy az erről folytatott bármilyen vita szükségszerűen el kell vezessen az autonomista-nem autonomista szembenálláshoz, illetve az autonómiát hirdető és az autonómiát ellenzők, mellőzők teljesen hamis politikai törésvonalához.

Következésképpen: a civil és politikai közbeszédben az autonómia meglehetősen drámaian jelenik meg, vagy sok esetben egyesek ekként kívánják láttatni anélkül, hogy az autonómia tartalmáról, lehetséges következményeiről sok mindent tudnának, vagy akarnának mondani.

Valószínűleg tehát a politikai elit elsősorban, de a szakmai és civil szféra is felelős a kialakult helyzetért. Kétségtelen, hogy tévesen lett meghatározva az autonómia helye és szerepe a kisebbségi politikai gyakorlat cél-eszkörendszereiben.

Az minden bizonnyal helyes volt, hogy a Romániai Magyar Demokrata Szövetség 1993-as brassói kongresszusán programjában politikai célkitűzésként vállalta a közösségi autonómia különböző formáinak törvény általi elfogadtatását. Ennek eredményeképpen még ugyanabban az évben elkészült egy *törvénytervezet „A nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről”*, mely benyújtásra került a Képviselőházban, és évekig tartó (sajnos eredmény nélküli) tárgyalás kezdődött meg egy parlamenti különbizottságban.

Az 1996–2000 közötti időszakban a napi törvényhozási politikai cselekvésben háttérbe szorult az autonómia kérdése, bár ekkor egyben a lehetőség is megteremtődött egyrészt konkrét, az autonómiát mint folyamatot elősegítő jogok elismertetésére (melyek azonban sokkal inkább 2000 után valósultak meg), másrészt – egy viszonylag csendes politikai környezetben – a ro-

mániai magyar társadalom állapotának átfogó, sokrétű elemzésére, felmérésére, és az autonómia formáinak eszközrendszerének és működésének szakmai (és nem gyakorló politikusok által végzett) koncepcionális megalapozására. Ez utóbbi munka, mindkét vonatkozásában kétségtelenül elmaradt.

Ehelyett azonban egyesek számára az autonómia politikai öncéllá vált, vagy pontosabban, az egyéni rehabilitáció, a múlttal való szembenézés, a morális megújulás eszközeként jelent meg, miközben teljesen háttérbe szorult a szakmai tudás követelménye, a feladat és a téma iránti kötelező alázat, a romániai magyar közösség reális igényeinek és elvárásainak a figyelembevétele.

Mára pedig, azáltal, hogy néhány magyar politikus kezdeményezéseként a törvényhozásba bekerült a Székelyföldi autonómia-tervezet (Csapó-tervezet) és a Képviselőházban érdemi vita nélkül, súlyos alkotmányellenességre hivatkozva elutasításra került, lényegében maga az autonómia gondolata kompromittálódott, hiszen még az a minimálisnak tekinthető politikai cél sem realizálódott, hogy egy értelmes politikai párbeszéd alakuljon ki a kérdéssel kapcsolatosan. A politikai felelősség teljes hiánya abban mutatkozik meg, hogy miközben nem sikerült a politikai közbeszédben a kérdést tematizálni sem, ki lett téve (főlőslegesen) a törvényhozás általi nagyon is könnyed elutasításnak. Nem hiszem, hogy ez lenne a követendő politikai gyakorlat autonómia-ügyben.

Mindezek következtében (is) a társadalmi közgondolkodásban és közbeszédben *az autonómia továbbra is (csak) mitikus cél.*

Annak a paradoxnak tekinthető társadalomlélektani folyamatnak lehetünk tanúi – melyet egyébként egyes magyar politikusok tudatosan gerjesztenek –, hogy tabutémává válik (teszik) a kisebbségi magyar közösségben az autonómia kérdését, melynek jelenleg önhatalmúlag felkent kizárólagos szakértői vannak, a megvalósítás módját is csak ezek szabhatják meg, és minden más út eleve kárhözatra van ítélve – legalábbis általuk. Magyarán: miközben az autonómia tudatosan vállalt politikai programcél, mégis *szinte lehetetlen az értelmes racionális vita az autonómiáról.* A politikai diskurzus arról folyik – meglehetősen színvonalatlan módon –, hogy ki akarja, és ki nem akarja az autonómiát, illetve ki a vétkes a racionális érdemi vita elmaradásáért. Ennek pedig az a valóságosan drámai következménye, hogy az autonómia a közösségi önkormányzati társadalom számára továbbra is távoli és egyre távolodó célként jelenik meg, egyre mitizáltabb formában, ami nem teszi lehetővé az autonómia politikai és társadalmi racionalizálását, ha úgy tetszik, eszközösítését.

A társadalom számára ugyanis *az autonómia eszköz, mely megélhető realitássá, állapotá kell hogy tegye a kisebbségi léthelyzet mindennapjait,* és nem elvont, imaginárius, a valósághoz nem köthető, ahhoz nem kapcsolódó tervezetben megmutatkozó, meddő, hamisan megfogalmazott politikai cél.

Azt is mondhatnánk, hogy az autonómia jelenleg a romániai magyar közösség és társadalom ünneplő vasárnapi ruhája, a kérdés pedig az, hogy mennyiben válhat a társadalom számára napi problémává, napi sürgető igényyé. Ha ez nem így jelenik meg, vagy nem alakul azzá (az természetesen hamis, ha mesterségesen, erőltetetten azzá teszik), akkor a politikai csatározások meddők és öncélúakká válnak, az autonómia pedig egy egyre kopottabb díszlet egy silány színjátékban...

Az olyan tervezet, mint a törvényhozásba benyújtott és a Képviselőházban elutasított tervezet, lényegében az autonómia vasárnapi ruha jellegét erősíti, és fokozza ennek mitikus hatását a társadalomban, frusztrációt okoz, és eltávolodik a hétköznapoktól, nem szervesül napi követelményként.

Következésképpen: ameddig mindez a politikai retorika vagy nagyotmondás eszközeként, önös céljaként jelenik meg, addig semmiképpen nem lehet koncepcionálisan racionalizálni és politikai tetté alakítani sem a magyar közösség, még kevésbé a román politikai elit és társadalom számára.

Tervezet, környezet, csapdák

Mielőtt a tervezetről vagy tervezetekről szólnék, akárcsak a szerzők számára is, számomra is alapvető fontosságúnak mutatkozik az autonómia meghatározása, fogalmi keretének megállapítása.

Kétségtelen, hogy az autonómia-fogalom tartalmában olyan sokjelentésű kifejezés, melynek lényeges erkölcsi, politikai, szociálpszichológiai és közjogi keretei vannak.

Az egyén, a társadalom szempontjából úgy is tekinthetjük, hogy az autonómia az állammal, a központi (központosított) hatalommal szembeni szabadság mértéke, és – mint ilyen – jogos elvárásként, politikai célkitűzésként jelenik meg. Az önszerveződő civil társadalom autonómia-igénye tehát – még ha nincsen is koherens és koncepcionális kidolgozott formában jelen a közgondolkodásban – olyan társadalomlélektani „kényszer”, mely demokratikus politikai rendszerben, legalábbis mint legitimnek tekinthető törekvés, nem „folytatható” el.

A politikai érdekképviselőt a politikai cselekvés szempontjából az autonómia alapvetően államszervezési, és politikai, elsősorban közjogi kérdés.

Egy leegyszerűsített, módszertani, logikai konstrukcióban koherens, szakmailag megalapozott, korszerű és politikailag védhető autonómia-törvénytervezetig úgy lehet eljutni, ha elsőként a politikum megbízásából (megrendelése alapján) egy elismert szakmai testület kidolgozza az autonómiára vonatkozó alapelveket, egyáltalán olyan *egységes fogalmi, nyelvi rendszert alkot, mely koncepcionálisan megragadhatóvá teszi a fogalmat.*

Amennyiben ez meg van kidolgozott koncepció formájában, széleskörű politikai és társadalmi párbeszéd kell, hogy kövesse. Ennek a társadalmi vitának több szinten kell megtörténnie, nevezetesen magyar–magyar, magyar–román és román–román párbeszéd formájában, valamint a politikai társadalmon, a civil társadalmon belüli és ezek egymás között zajló párbeszéd formájában. Ezek után válik lehetségessé és megalapozottá egy olyan törvénytervezet elkészítése, amely mintegy ezen viták eredményeit is szintetizálva, azokat hasznosítva jelenik meg az állam törvényhozása előtt.

Ez a módszertani eljárás, bár önmagában nem képez garanciát egy ilyen típusú törvény elfogadására, nem a teljes esélytelenség helyzetéből indul.

Fogalmilag, tartalmilag, amennyiben elfogadjuk, hogy az autonómia elsősorban (nem kizárólagosan) és alapvetően államszervezési kérdés, ennek minden lehetséges következményével, akkor megállapíthatjuk, mintegy lehetséges meghatározásként, hogy *az autonómia nem jelent mást, mint a nemzeti közösség számára biztosított intézményesített, eredetileg az állam főhatalmához köthető hatásköröket, ezek gyakorlásának a jogát annak érdekében, hogy a közösség nemzeti önazonosságát érintő kérdésekben önállóan, közjogi erővel döntsön, ezeket a döntéseket az állam elismerje, végrehajtásukat biztosítsa.*

Mindehhez képest a Csapó-tervezet, mely kisebb módosításokkal egyéni kezdeményezésként lett benyújtva a román Képviselőházban, semmilyen vonatkozásban nem követett bizonyos szükségszerű és megkerülhetetlen módszertani, szakmai, tartalmi, sem politikai, legitimációs követelményeket.

A Csapó-tervezet, illetve a benyújtott törvénykezdeményezés (a továbbiakban ekként nevezem) olyannyira hipotetikus, elvont, hogy tartalmában nem érhető tetten semminemű kapcsolat a mai romániai valósággal, nem tükrözi mérhetően a magyar társadalom vagy az adott térség (Székelyföld) lakosságának valós igényeit. Mindezekon túlmenően pedig a legcsekélyebb mértékben sem érintkezik azzal a romániai közjogi rendszerrel, amelyben azt elhelyezni kívánja. Ezáltal *a tervezet sokkal inkább demonstratív és propaganda jellegű politikai dokumentum, semmint az autonómiát valamilyen formában ténylegesen törvényes keretek között szabályozni kívánó törvénytervezet.*

Megítélésem szerint politikailag elhibázott az a lépés is, hogy egy olyan autonómia-tervezet került a törvényhozás elé, mely nem érinti a romániai összmagyarságot, hanem csak a tömbben élő Székelyföld magyarságát. Ha a kezdeményezők komolyan az autonómia erdélyi megvalósításában gondolkodtak volna, első lépésként semmiképpen sem egy partikuláris helyzetet kívántak volna megoldani (ha mégannyira az erdélyi magyarság nagy része Székelyföldön él is, és jogos az elvárásuk valamilyen autonómia-forma szabályozására), hanem olyan *személyi elvű, kulturális autonómiát, mely az egész romániai magyarság helyzetét szabályozta volna.* Arról nem is szólva,

hogy ez utóbbit jóval nagyobb eséllyel lehetett volna a parlament előtt bemutatni, netán szívós, évekig tartó vita nyomán el is fogadtatni.

Lényegében a tervezet csak a címében megfogalmazott „Székelyföldi autonómia” fogalmában találkozik a magyar közvélemény törekvéseivel, de ezen túlmenően a konkrét előírások nem képezik olyan formán részét a közgondolkodásnak, ahogyan egy jogszabálytervezetnek tükröznie kellene azt.

A tervezet, a törvénykezdeményezés mindezek okán nem tekinthető koncepciónak, csupán egy olyan mechanikusan elvégzett kompilációnak, melyben főként a dél-tiroli autonómia-jogszabályokban megtalálható előírásokat puzzle-részekként illesztettek sikertelenül egymáshoz. A vitaindító tanulmány szerzői utalnak is elegánsan és visszafogottan néhány alapvető belső ellentmondásra.

A tervezet készítője és felvállalói nagyvonalúan figyelmen kívül hagyták azt az alapvető jogelméleti és törvényalkotási szabályt, melyet a „van” és „kell”, „sien” és „sollen” kanti, kelseni viszonyrendszere fogalmaz meg. Ez a legegyszerűbb és legkézenfekvőbb követelmény bármilyen jogszabálytervezettel kapcsolatosan, mely a *kellt*, a *legyent* úgy fogalmazza meg, hogy illeszkedjen a *vanhoz*, természetesen akár jelentős mértékben meg is haladva azt.

Ha egy jogszabálytervezet csupán törekvéseket fogalmaz meg, és nem célja valós társadalmi viszonyokat szabályozni – hiszen teljességgel elvonatkoztat a létező valós jogi állapotoktól –, eleve kudarcra van ítélve, és lényegében maga a szabályozási szándék kérdőjeleződik meg.

Amennyiben a törvénykezdeményezés pusztán politikai célokat követ, nevezetesen, hogy választási évben egyértelmű jelzéseket adjon a választópolgárok felé az egyértelmű elkötelezettségről az „autonómia-ügye mellett”, akkor az ilyen típusú törvénytervezet megint csak alkalmatlan, mert azért, hogy elutasításra kerül, egyrészt kiprovokálja a nacionalista védekező reflexeket a többség részéről, másrészt – sajnos megalapozott alkotmányossági kifogások miatt – jogosan elvetik. Ezáltal egy újabb kudarcélmény keletkezik a magyar társadalomban anélkül, hogy akárcsak szimbolikusan az „ügy” előbbre haladt volna. Mindezekon túlmenően azért is káros, mert olyanformán tematizálja egyrészt a román közbeszédet, hogy teret ad a nacionalista retorikának éppen választási évben, másrészt a magyar közvéleményt, hogy gyakorlatilag az „eredmény” csupán egy protestáló nem-szavazat az RMDSZ részéről a tervezetet elutasító bizottsági jelentés ellen. *Te hát már akkor elbukott a kérdés, még mielőtt valamilyen értelmes érdemi vita lefolyhatott volna.*

Való igaz, a román politikai környezet még nem érett meg arra, hogy indulatmentesen lehessen ezekről a kérdésekről vitázni, az is kétségtelen, hogy nem lehet helyes az a politikai cselekvés, mely arra vár, míg a román politikai kultúra megéri erre a vitára, hanem sokkal inkább a meglévő politikai, közjogi rendszer kereteinek a fesztítése a feladat, az ezzel kapcsola-

tosan kialakult elavult korszerűtlen mentalitás meghaladására irányuló sokrétű cselekvés. Ez azonban nem érhető el ilyen demonstratív úton, szakmailag megalapozatlan, inkább a politikai propaganda szintjén elkészített tervezet formájában, ugyanis a hatás éppen ellenkező lesz.

A Bakk Miklós tervezete kétségtelenül racionálisabb, amennyiben egy korszerű fogalom, a regionalizmus köre építi elgondolását, ugyanakkor az alkotmányos keretekhez ez sem illeszkedik. A politikai feladat nem az, megítélésem szerint, hogy megvalósíthatatlan tervezetek versenyeztetésére kerüljön sor, vagy egyáltalán politikai, jogi és társadalmi légüres térben tervezetek gyúródjanak, hanem az, hogy a közösség számára megélhető autonómia-állapotok teremődjenek. Politikai, törvényhozási eszközök révén.

Ugyanakkor az is nyilvánvaló, amit a vitaindító szerzők – kívülállókként is – helyesen megfigyeltek, hogy a jelenlegi próbálkozásoknak a politikai tétje korántsem az autonómia, annak valamilyen formában történő megvalósítása, hanem az RMDSZ-en belül létező „két tábor erőviszonyainak a felmérése”. Ha igaz az az össznemzeti törekvés, mely szerint léteznek olyan nemzeti létkérdések, amelyek a napi politikai csatározásokon kívül kell, hogy kerüljenek, és tanácsos ezekben valamilyen nemzeti konszenzus kialakítása, úgy a nemzeti kisebbségi közösségek esetében, jelesen a romániai magyar közösség esetében *az autonómia éppen olyan téma, olyan cél, mely nem szolgálhat a politikai törésvonalak elmélyítésének az eszközeként.*

A benyújtott törvénytervezet (vagy a hasonló módszerekkel készített tervezetek) olyan *csapdahelyzeteket* is tartalmaznak, amelyek megnehezítik az ilyen irányú politikai cselekvést, illetve nagyban késleltetik az ésszerű politikai és társadalmi párbeszédet.

Ezek között talán a legsúlyosabb, hogy különösen a benyújtott tervezet koncepciótlanságában is átsüt egyfajta bántóan *eltorzult nemzetállam-felfogás.*

A tanulmány szerzői is rámutatnak arra, hogy a kelet-közép-európai térség államainak többségében a demokratizálási folyamat egy nemzetépítési folyamattal is társult. Románia esetében ez annyival bonyolódik, hogy e két folyamat egymást kiegészítve, vagy éppen egymást helyettesítve zajlik. Ez azt jelenti, hogy amikor lelassul a demokratizálási folyamat, akkor felerősödik a nacionalista nemzetépítési retorika, és ez fordítva is igaz, vagyis: amikor éppen a nacionalista kurzus hangosabb, a demokratizálódási folyamat éppenséggel stagnál. Kétségtelen, hogy a román nép, mely elakadt, megrekedt a nemzeté válás történelmi folyamatában, meglehetősen távol van egy modern polgári társadalom és állam megteremtésétől (melynek okaira ezen írásban nem térnék ki), és így magyarázhatók (ha el nem is fogadható) azok a nemzetépítési folyamatok, melyek teljességgel anakronisztikus eszközökkel történnek.

A kérdés tehát, hogy az autonómia-törekvés is egyfajta, talán éppen korszerű nemzetépítési eszköz-e (de egyáltalán az kell-e, hogy legyen) a nem-

zeti kisebbségi közösség számára. A nemzeti közösség szempontjából, bár kétségtelen az autonómiaformák nemzetmegtartó hatása, nem tekinteném a nemzetépítés céljának vagy eszközének, sokkal inkább olyan eszköznek, módszernek, politikai jogi keretnek és együttélési modellnek, mely a szülőföldön való közösségi megmaradást, korszerű keretek közötti kisebbségi önkormányzati létet biztosíthatja.

A tanulmány szerzői is rámutatnak arra, hogy mindkét tervezet a nemzeti törésvonalra épít. A benyújtott tervezet pedig olyan közjogi keretet kíván konstituálni, mely alapvetően a nemzetállami felfogás által határozható meg. Lényegében nemzeti, etnikai jelleget ad olyan közigazgatási hatásköröknek, melyeket nemzeti alapon létrejövő közjogi testületek gyakorolnak. Ez a román egységes nemzetállamban nem lenne más, mint egy székellyföldi nemzetállam.

Egy másik lehetséges csapdahelyzet módszertani jellegű, amennyiben a törvénytervezet szerzője és az aláíró kezdeményezők elvonatkoztatnak attól, hogy az autonómia alapvetően államszervezési kérdés, és *nem tárgyalást kezdeményeznek, hanem egyoldalú követeléseket fogalmaznak meg.*

Akár tetszik, akár nem, az autonómia olyan államszervezetet érintő kérdés, mely szervesen kapcsolódik a szuverenitás fogalmához. Ilyen értelemben egyetlen nemzetközi jogi dokumentum sincsen, mely kötelezné az államokat, hogy biztosítsák az autonómiát a nemzeti kisebbségek számára. Következésképpen: ennek megvalósulási esélye csak a politikai tárgyalások révén lehetséges. Az egyoldalú követelések nyomán valószínűsíthető a gyors, esetenként durva és szintén egyoldalú elutasítás reakciója.

A következetes többszintű politika és társadalmi párbeszéd tehát már csak azért is szükséges, mivel meggyőződéssé kell, hogy váljon a többség számára is, hogy az autonómia az a közjogi forma, amely leginkább biztosítja a nemzeti közösségek jogait és megmaradását, valamint a tartós társadalmi békét.

Végül mintegy harmadik csapdahelyzetként említem az európai modellek csapdáját, a működő *európai modellek feltétel nélküli, kritikátlan elfogadását*, alkalmazását. Először is sem az erdélyi, sem a székellyföldi magyarság számára nem lehet úgy autonómiát szabályozó törvénytervezetet elkészíteni, hogy valamely működő európai autonómia-modell vonatkozó szabályozásait kimásoljuk. Másrészt kétségtelen, hogy ezen modellek tapasztalatai, működésük tanulságai hasznosíthatók, de megvalósításuk, létrehozásuk módozatai nem alkalmazhatók. A különböző európai modellek kialakulása egymáshoz viszonyítva is nagy eltéréseket mutatnak, arról nem is szólva, hogy a maitól teljesen eltérő geopolitikai körülmények és nemzetközi viszonyrendszer közepette jöttek létre

Mikor a megvalósítás lehetőségeiről, útjairól beszélünk (merthogy ebben a fázisban vagyunk), alapvetően korszerűsíteni kell fogalmainkat, el-

képzeléseinket igazítani kell a létező belső és külső körülményekhez, alakítva, módosítva is természetesen, nem vonakodva egy erdélyi autonómia-módel létrehozásától.

Autonómia – alkotmányjogi megközelítésben

Már hosszú évtizedek óta a kontinentális jogalkotást alapvetően meghatározza a kelsen-i normativizmus, ezen belül a jogrendszer lépcsőzetes felépítése, az alpnorma-elmélet. Ennek értelmében minden egyes jogszabály végső érvényessége fellelhető kell, hogy legyen egyetlen alpnormában, mely nem más, mint az alkotmány.

Az alkotmány meghatározza, strukturálja az egész jogrendszert, és felsőbbrendű jellegénél fogva valamennyi jogszabály meg kell, hogy feleljen az alaptörvénynek. Ez a 20. század elejétől érvényes, és a század második felétől jogállami követelményként megfogalmazott elv.

Következésképpen: bármilyen törvénytervezet, illetve törvény érvényességi kelléke, feltétele, hogy megfeleljen az alkotmánynak, ami egyébként nem függ össze azzal a szubjektív aspektussal vagy objektív valósággal, hogy megfelelőnek vagy éppenséggel rossznak tartunk egy adott alaptörvényt. Természetesen megvannak a módszerek és pontosan rögzített szabályok az alkotmány módosítására is.

Az autonómia mint államszervezési kérdés alapvetően kötődik az alkotmányhoz, meghatározó alkotmányos alapelvekhez. A következőkben olyan alkotmányjogi vonatkozásokat elemeznék, amelyeket a tervezet szerzője és kezdeményezői elmulasztottak figyelembe venni, de amelyeket fel lehet használni mind a párbeszéd érvrendszerében, mind a törvényalkotási folyamat tartalmi megalapozásában.

Az autonómia a következő néhány alkotmányos alapelvhez és államszervezési szabályhoz kötődik:

- a nemzeti szuverenitás elve,
- hatalommegosztás elve,
- az alkotmány felsőbbrendűségének elve,
- államszerkezet,
- önkormányzati elv.

1. *A nemzeti szuverenitás* általában jelenlegi, a politikai alkotmányjogi viták össz-tűzében lévő fogalom, és eredeti bodini jelentése, illetve 19. századi értelmezése mára lényegesen átértékelődött. Túl az elméleti vita egyes álmásain elmondhatjuk, hogy jelenleg már korántsem az abszolút, teljes körű és korlátlan szuverenitás-felfogás van érvényben, hanem a mind belső, mind külső vonatkozásában korlátozott szuverenitás.

A szuverenitás fogalmi átértékelését számos tényező elősegítette. Így a korábban központosított közigazgatási rendszerben gyakorolt legfőbb szuverenitási attribútumok egy része olyan hatósági szintekre kerültek, melyek már nem a központi államigazgatási hatalmat testesítették meg. Ilyenek az helyi önkormányzati hatóságok.

A román alkotmány 2 (1)-es cikkelye kimondja, hogy „A nemzeti szuverenitás a román népé, melyet képviseleti szervei révén (...) és népszavazás útján gyakorol. A következő 2 (2)-es bekezdés pedig kimondja, hogy „Sem egy csoport, sem egy személy saját nevében a szuverenitást nem gyakorolhatja”.

Ezen alkotmányos rendelkezésben a nemzeti és állami szuverenitás formái jelennek meg, különösen, ha összevetjük ezt a 4 (1)-es cikkellyel, mely szerint „Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak a szolidaritása”. Itt lényegében két egymásnak ellentmondó elv ütközik, nevezetesen a nemzeti és a polgári elv. Bár mindkettő formálisan a kinyilatkoztatás szintjén jelen van, valójában az alkotmányt jobban áthatja a nemzeti elv, különösen, ha az 1 (1)-es cikkely nemzetállam-meghatározására gondolunk.

Következésképpen: a szuverenitás gyakorlásának eszmei alapja még mindig a hagyományos, de ma már idejétmúltnak tekinthető 19. századi szuverenitás-koncepció. Ez akkor is így van, ha integrációs kényszer hatására az alkotmánymódosítás eredményeként a 148 (1)-es cikkely előírja bizonyos szuverenitáshoz köthető feladatok átruházását a közösségi intézményekre. Lényegében a román alkotmány még korántsem tükrözi azokat a változásokat, amelyek a korlátozott szuverenitás fogalmának az irányában történtek részint belső hatások, részint az integrációs folyamat felgyorsult intézményesülésével.

Ilyen körülmények között teljességgel elhibázott egy olyan tervezet, mely a nemzetállam-felfogásra alapoz, mely egy *adott területi egységen belül egy meglehetősen központosított állammodellt kíván megteremteni*. Az önmagában nem fokozza a helyi szabadságot, a helyi kezdeményezések lehetőségét és önkormányzást, ha a terület függetlenedik az etnikailag más színű központi hatalomtól, de kialakítja, ugyanolyan központosított mintára az etnikailag azonos, korántsem decentralizált modellt.

Lényegében a tervezet esetében a szuverenitás majdnem ugyanolyan felfogásával állunk szemben, mint a román szuverenitás-felfogás. Nem a hatáskörök telepítődnek át valamilyen elfogadható formában központi szintről a helyi szintre, hanem a román szuverenitás áll szemben a Székelyföldi szuverenitás-törekvésekkel, ami természetesen a román törvényhozásban sehová sem vezethet.

2. *A hatalommegosztás elve* ma már szintén alapvető alkotmányos érték, melynek lényege, hogy az alapvető állami funkciókat intézményesen és sze-

mélyekben is elkülönülve végezzék, illetve a hatalom gyakorlásának a megosztott jellege kiegészül a hatalmi ágak közötti egyensúllyal és a kölcsönös ellenőrzés intézményes lehetőségével.

Ugyanakkor az is kétségtelen hogy a hatalommegosztás montesquieu-i elve szintén módosult, korszerűsödött az idők folyamán, egyesek kifejezetten a elv elöregedésének folyamatáról beszélnek.

A feltétlen elfogadástól és a heves bírálatoktól függetlenül a hatalmi ágak megosztásának elve mai napig is meghatározó alapelve az alkotmányjognak.

Ugyanakkor a változások is kétségtelenek, különösen, hogy új hatalmi központok jelentek meg, és relativizálódott a hagyományos hármashatalmi ág: törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás. Megjelentek nem állami jellegű hatalmi tényezők, amelyek azonban nagymértékben részint befolyásolhatják az állami intézmények kialakulását, működését, részint pedig közvetlenül gyakorolják a politikai hatalmat. Ilyen tényezők a szervezetek, az intézmények, a pártok, az önkormányzatok, az alkotmánybíróság stb. A hatalomgyakorlás tartalmában, struktúrájában bonyolódott, összetettebbé vált, és az állampolgári vagy éppen közösségi érdekek közvetlen érvényesítése előtérbe kerülve hatalmi feladattá vált.

Az autonómia, a közösségi önkormányzás igénye teljességgel legitim, és működése alkotmányosan is elismert a román alaptörvényben (120-as cikkely).

A kérdés, hogy ez a közigazgatási autonómia, önkormányzat miképpen szervezülhet, illeszthető az alkotmányos rendszerbe, hogy ott, ahol a magyar nemzeti közösség tagjai tömbben élnek (Székelyföld), olyan alkotmányosan és törvényesen biztosított közigazgatási rendszer működjön, amely egyrészt szélesíti a ma is működő helyi közigazgatási autonómiát, másrészt biztosítja, hogy az etnikai arányok nem módosulnak, hogy olyan jogosítványok gyakorolhatók, melyek önálló döntési jogot adnak az önkormányzásra, a nemzeti identitás megőrzésére és ápolására.

Ez azt jelenti, hogy *a helyi autonómiát, mint önálló hatalmi ágot kellene kifejleszteni*, és ekként beilleszteni a létező jogrendszerbe, és korántsem olyan módon, hogy a hagyományos hatalommegosztási modellt, korszerűsítés nélkül, mechanikusan és párhuzamosan leképezik egy államon belüli kisebb területi egységre egy anakronisztikus állammodellt mímelve.

3. *Az alkotmány felsőbbrendűségének elmélete* elsősorban a már említett kelsen-i normativizmus által meghatározott, melynek lényege, hogy „a normák sokasága akkor alkot egységet, rendszert, ha érvényessége egyetlen normára, mint az érvényesség végső alapjára visszavezethető. Ez az alapszabvány létesíti az egységet, mint közös forrás az egy adott rendet alkotó normák sokaságában. (...) A jogrend tehát nem mellérendelt, egyenlően egymás mellett álló jogi normák rendszere, hanem jogi normák különböző ré-

tegeinek lépcsőzetes rendje. E normák egysége egy olyan összefüggésen keresztül jön létre, amely abból adódik, hogy az egyik megalkotása – így érvényessége – egy másikra vezethető vissza, melynek megalkotása ismét egy másik által meghatározott; e visszafelé haladás pedig végül az alpnormába torkollik, a hipotetikus alapszabályba, azaz a legfelsőbb érvényességi alapba, mely a jogalkotási összefüggés egységességét biztosítja¹.

Kétségtelen, hogy az alkotmány felsőbbségének elve mindenekelőtt az alaptörvény tartalmi, formai (eljárási) vonatkozásában, valamint jogi erejében mutatkozik meg. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány tartalmilag a leglényegesebb alapvető társadalmi viszonyokat szabályozza, formailag megkülönböztetett módon a többi jogszabályhoz képest teljesen eltérő módon jön létre, jogi erejét tekintve pedig fölötte áll az összes többi jogszabálynak.

Az autonómia-tervezet elkészítése során a szerző és a kezdeményezők ezt az alkotmányjogi alapkövetelményt tökéletesen mellőzték, következőképpen idegen testként vetette ki a törvényhozás, esélyt sem adva nemhogy a jogrendszerbe történő illeszkedésre, de legalább, hogy egy politikai vita kialakuljon ezzel kapcsolatosan.

Ezzel korántsem azt állítom, hogy a jelenlegi román alkotmányos rendszer számára az autonómia, közösségi önkormányzás idegen, azt minden körülmények között elutasítandó megoldás lehetséges csak. Az autonómia különböző formái a jelenlegi alkotmányban is léteznek, a gyakorlatban működnek (más kérdés, hogy korántsem a kívánt hatékonysággal és megfelelő törvényes keretek között), de az is igaz, hogy bizonyos formái – éppen a közösségi önkormányzat – ellen nagy a politikai ellenállás, a politikai elutasítás.

Következésképpen, ha mindez ideig nem történt meg a nemzeti közösségi önkormányzat valamely formájának a törvényes becikkelyezése, az elsősorban nem az alkotmány tiltó előírásai (ilyenek ugyanis nincsenek), hanem a politikai akarat teljes hiánya miatt volt lehetséges.

Természetesen a kisebbségi érdekvédelemnek nem az a feladata hogy megvárja, míg a politikai szándék kialakul, hanem vitát, párbeszédet kell hogy kezdeményezzen, vagy akár konkrét, az elfogadhatóság esélyével rendelkező törvénytervezetet kidolgozzon. Az azonban biztos, hogy a valós politikai cselekvésre képtelen, de azt leplezni kívánó, szakmailag védhetetlen tervezet(ek) elkészítése nem a járható és követendő út.

Az autonómia jogszabályi megjelenítésének van azonban az alkotmány felsőbbrendűségével összefüggésben egy másik aspektusa is. Nevezetesen: mivel egy közösségi autonómiát konstituáló törvényről van szó, a jogforrási hierarchiában a szerves törvéynél valamivel többnek, az alkotmánynál azonban kevesebbnek tekinthető. Ez esetben pedig a felsőbbrendűség elve már-már az alkotmány felsőbbrendűségéeként, és kevésbé mint a törvények felsőbbrendűsége hat. Ez azt jelenti, hogy egy ilyen jogszabálynak leginkább az alkotmányhoz (hiszen a maga szabályozási tárgykörében kvázi-

alaptörvénynek minősül) és legkevésbé a többi alacsonyabb szintű jogszabályhoz kell alkalmazkodnia, ami maga után vonja a többi, a kérdéssel összefüggő jogi norma tartalmi viszonyulásának rendjét is.

Végezetül pedig a felsőbbrendűség (akár az alkotmányéről, akár a törvényekéről legyen szó) elve nemcsak kizárólag jogi, jogalkotási szempontból alapozódik meg, hanem mindenekelőtt szociális, gazdasági, kulturális politikai alapja kell hogy legyen.

Ez azt jelenti, hogy a jogrendszerben ez akkor érvényesül, ha kialakulnak azok a gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai feltételek, amelyek ezt egyenesen lehetővé, mi több, szükségessé teszik. Törvényt lehet alkotni ezek figyelembe nem vételével, illetve úgy, hogy ezek a jogalkotáson mint rendszeren kívül álló feltételek nem léteznek, de a jogszabály ez esetben működésképtelenné, alkalmazhatatlanná, érvényesíthetlenné válik. Vagyis nem lehetséges olyan jogszabály megalkotása, mely ezeket a feltételeket nem veszi számításba, ugyanis, ha netán a parlament elfogadná, akkor egy olyan jogszabály születne meg, mely alkalmazhatatlansága okán elavulttá vagy életképtelenné válna, mielőtt még érvénybe lépne.

4. *Az államszerkezet* azon alkotmányjogi kategória, mely meghatározza, hogy egy állam a területi közigazgatási megszervezés szempontjából egységes avagy föderatív típusú. Románia, az alaptörvény előírásainak értelmében, államszerkezetét tekintve egységes. Ez azon következményekkel jár, hogy egy rendbéli központi hatalmi intézményrendszer létezik. Nevezetesen: egy központi törvényhozási, egy központi végrehajtási és egy központi igazságszolgáltatási intézményrendszer. Vagyis jogilag nem létezik a területi közigazgatási egységek szintjén hasonló, a központtól független intézményrendszer. Ez a rendszer sajátja, és nem valamely demokrácia-deficit következménye. Az természetesen más kérdés, hogy a központi intézményrendszer milyen önállóságot biztosít területi kirendeltségei számára. Ezzel szemben a szövetségi államszerkezetben két rendbéli, központinak tekinthető hatalmi intézményrendszer létezik, nevezetesen: a szövetségi, föderális állam szintjén és a tagállam szintjén.

Az autonómia-tervezet olyan állammodellt hozott létre egy földrajzilag behatárolt területen, amelynek viszonya a központhoz lényegében föderális államszerkezetre utal. A Székelyföldnek nevezett térség kvázi-tagállamként nyilvánul meg, különösen, ha a tervezet által elképzelt intézményekre és hatáskörökre gondolunk a központi hatalmi intézményrendszerrel szemben.

Ez önmagában nem volna hiba, ha Románia föderális államszerkezettel rendelkezne, vagy az alkotmánya olyan módon konstituálná az egységes államot, ahogyan azt az olasz vagy spanyol alkotmány teszi, melyek ugyan nem mondják ki, hogy államaik föderálisak, de olyan területi egységeket, régiókat hoznak létre, és olyan hatásköröket biztosítanak már az alkot-

mány szintjén, hogy a hagyományosnak tekintett egységes államszerkezet teljességgel sajátos, a szövetségihez közelebb álló formában érvényesül.

Tehát, ha a politikai törvényhozási cél olyan irányú, ahogyan azt a Székelyföld autonómiájáról szóló tervezet megfogalmazta, akkor előjáróban elkerülhetetlen az alkotmány módosítása vagy a föderális államszerkezet kialakításának, vagy a különleges státusú régiók létrehozásának és szabályozásának az értelmében. Az azonban teljességgel lehetetlen, dilettáns vállalkozás, föderális államszerkezetre jellemző tagállami intézményi és hatásköri struktúrákat kezdeményezni meglehetősen mereven értelmezett és szabályozott egységes államszerkezetben.

5. Végezetül: megítélésem szerint bármely *területi alapú közösségi autonómiát nem az etnikai elvhez, hanem a létező, a helyi autonómia alkotmányos elvéhez és közigazgatási szempontokhoz kell igazítani.*

Valójában a meglévő kereteket kellene olyan új jogszabályi tartalommal megtölteni, amely biztosítja a szubszidiaritás elvének hatékonyabb alkalmazását, amely széleskörű döntéshozatali jogköröket biztosít, illetve olyan anyagi erőforrásokat, amelyek a végrehajtást is lehetővé teszik.

A területi és etnikai elvnek kizárólagos alapon egy közigazgatási rendszerben való összekapcsolása olyan próbálkozás, mely, ha a többségi nemzet részéről történik, akkor kiváltja a kisebbségi nemzeti közösség jogos felháborodását és tiltakozását.

Következésképpen: ugyanez nem válik elfogadhatóvá, ha a kisebbségi közösség részéről történik, amely egy adott térségben többségben él. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy ezeket a közösségeket fokozott védelemben kell részesíteni, és olyan – akár közigazgatási – jogosítványokkal felruházni a helyi önkormányzatokat, amelyek megkülönböztetett hatásköröket biztosítanak a nemzeti önazonosság megőrzéséhez, fejlesztéséhez.

Következtetések helyett

Kétségtelen, hogy ez az írás, mely csak részben reagálás a Kántor Zoltán és Majtényi Balázs által írott tanulmányra, néhol polemizál, nem is annyira a szerzőkkel, mint inkább a tervezettel, és talán új szempontokat, ha úgy tetszik, új kérdéseket, dilemmákat is felvet.

Ilyen értelemben ez a „reagálás” egyben a belső erdélyi autonómiáról folytatott vitának a sorába illeszthető. Nem a tudományosság szigorú igényességével készült, de jó szándékú, a problémamegoldás irányában mutató, remélhetőleg a szakszerűséget sem nélkülöző válasz, a párbeszédet elősegítő vélemény kíván lenni.

A magam részéről tehát azon igyekeztem, hogy néhány politikai és alkotmányjogi vonatkozással továbbgondoljam a problémát, ezekről valamelyest

szakszerű véleményt mondjak. Nem hiszek a dilemmamentes gondolkodásban és a politikai kinyilatkoztatások „helyzetteremtő” erejében. Hiszek azonban a kérdések felvetésének szükségszerűségében, a dilemmák megfogalmazásában, az érvekben és a vitában, a szakszerű, ha nem is tévedhetetlen válaszokban, és mindenképpen az utak, a módszerek, a megvalósítás pluralizmusában. Úgy vélem, hogy írásom nemcsak kritika vagy polémia, hanem válasz is a mit és hogyan kérdésekre.

Meggyőződésem, hogy az autonómia mint közjogi konstrukció csak többszintű párbeszéddel érhető el. Mindenekelőtt önnön állapotunkat kell megvizsgálnunk, és helyzetünket pontosan felmérnünk annak érdekében, hogy helyes politikai gyakorlatot alakíthassunk ki. Ugyanakkor az autonómiának, a kisebbségi önkormányzatnak akkor van esélye ha egyrészt mi magunk elhisszük, és ezt másokkal is megértetjük, hogy ez egy olyan korszerű gondolat, terv lehet (természetesen, ha korszerű formában jelenik meg), mely finalitásában, és túl azon, hogy megoldást kínál egy nemzeti közösség kisebbségi léthelyzetére, csökkenti az állam mindenhatóságát, szerepét és befolyását, ha úgy tetszik, polgáriasítja az államot, miközben hatalommal, döntési jogkörökkel ruházza fel a társadalmat. Ha ezt elhibázott elvek mentén fogjuk fel, és politikailag nem megfelelő eszközökkel képviseljük, ez a nagyszerű gondolat eleve bukásra van ítélve.

Ahhoz azonban, hogy megvalósulhasson, hogy autonómia-állapotok létrejöhessenek, hogy majdan a kisebbségi magyar társadalom megélhető jelenképévé váljon, szükség van a politikai, szakmai és civil társadalom összefogására, egyénileg is lebontható összehangolt cselekvésére, mert tetszik, nem tetszik a felelősség, ha nem is azonos jellegű és mértékű, de valamiképpen közös.

Jegyzet

¹ Hans Kelsen: Tiszta jogtan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 35, 41.