

Bakk Miklós

Az autonómia-tervek két szakasza Erdélyben 1989 után

Az 1989 decemberi rendszerváltást követően az erdélyi magyarság politikai képviselői több javaslatot is megfogalmaztak a magyar kisebbség román államba való integrációjának lehetséges közjogi keretéről. Történeti értelemben ezek a két világháború közötti korszak¹, illetve a második világháború közötti rövid időszak² hasonló tervezeteinek folytatásaként is értelmezhetők.

2003 végéig körülbelül tíz tervezet látott napvilágot, ezek kidolgozásában pedig világosan elkülönül két szakasz. Az első szakaszt – a kilencvenes évek első felét – gyakorlatilag nem lehet elválasztani a Romániai Magyar Demokrata Szövetség programjának alakulásától és a szervezet belső vitáitól. A második szakaszt, mely 2002–2003-mal vette kezdetét, két fontos politikai folyamat határoz meg: a) az európai integráció (annak következményeként: Románia regionális politikájának körvonalazódása és Magyarország 2004 májusa utáni megnövekedett befolyása); b) az RMDSZ-szel szemben politikai ellenfélként fellépő, alternatív magyar szervezetek megalakulása.

1. AUTONÓMIA-TERVEZETEK A KILENCVENES ÉVEK ELSŐ FELÉBEN (1990–1995)

Az RMDSZ megalakulásakor az erdélyi magyarság jogi státusával kapcsolatos kezdeti elgondolások alapvetően négy előzményre, illetve mintaértékű megoldásra tekinthettek vissza:

- a két világháború közötti autonómia-tervezetekre,
- az 1945-ös Nemzetiségi Statútumra,
- az európai integrációval előtérbe kerülő emberjogi és kisebbségjogi dokumentumokra, valamint
- az integráció révén előtérbe kerülő, működő európai autonómiák mintáira.

„Nemzetiségi Statútumot” szorgalmazott az 1989. december 25-i *Kiáltvány*, melynek megfogalmazói statútumon akkor még az 1945-ös – jogilag még érvényben levő, csak a kommunista rendszer homogenizáló politikája miatt nem érvényesített – törvény mintájára megszerkesztett kisebbségi törvényt értettek³. Erre utal például a célok közt szereplő Nemzetiségügyi Minisztérium⁴. Mindazonáltal a minták keresésében viszonylag hamar dominánssá váltak a korábbi erdélyi törekvések és a mai európai példák. Ugyanakkor a Kiáltványban megjelenik a „kollektív jogok” alkotmányos szavato-

lása iránti igény, valamint az, hogy az RMDSZ „az önrendelkezési jog elvi alapján” áll, vagyis a dokumentum tartalmaz az autonómia-tervezetek irányában mutató megfogalmazásokat is.

1.1. Tervezetek az 1993-as brassói kongresszus előtt

Az RMDSZ első, váradai kongresszusán (1990. április 21–22.) elfogadott program „a társadalmi csoportok és mindenféle kisebbségek kollektív jogainak és szabadságjogainak alkotmányba foglalását” rögzíti célként. Ennek – áll a programban – „legmegfelelőbb biztosítéka a helyi önkormányzati rendszer kialakítása”, melynek keretein belül lehetőség nyílik az anyanyelv szabad használatára a közigazgatásban és közéletben, valamint az óvodától egyetemig terjedő anyanyelvi közoktatás megszervezésére. A program ugyanakkor távlati célként „az önkormányzati rendszer csúcsszerveként működő ... kisebbségi parlament tervé”-t jelöli meg⁵.

A következő – marosvásárhelyi – kongresszuson (1991. május 24–26.) elfogadott program már több, az autonómia irányában mutató elemet tartalmaz: egyrészt alkotmányjogi terminusokat vezet be a romániai magyarság önmeghatározására (a romániai magyarság önmagát „államalkotó tényezőnek” tekinti), másrészt a kisebbség önszerveződésének biztosítását „a helyi önkormányzat elve alapján” tartja biztosíthatónak, s bár utal a „személyi és kulturális autonómiára”, mint a romániai magyarságot kisebbségi társadalommá összefogó önkormányzatra, konkrét célul „a magyar kisebbség autonóm közművelődési intézményhálózatának kifejlesztését” tűzi.⁶

Az RMDSZ első két kongresszusán elfogadott programok tehát nem tartalmaznak világos autonómia-koncepciót, viszont rögzítenek néhány olyan elemet, amelyek egy ilyen koncepció irányában mutatnak. Emellett 1991 tavasza és 1993 januárja között olyan javaslatok is megfogalmazódtak, amelyek nem váltak ugyan az RMDSZ hivatalos dokumentumaivá, de fontos szerepet játszottak az autonómia-viták fogalmi megalapozásában.

1.1.1. A társnemzet fogalmának megjelenése

Az első programot befolyásoló fogalom a „társnemzet” volt, amelyről még a marosvásárhelyi kongresszust megelőzően kezdeményezett vitát Borbély Imre. Borbély szerint a romániai magyarság politikai célja a társnemzeti státus elnyerése kell, hogy legyen, ezért a marosvásárhelyi RMDSZ-kongresszusnak, mint az erdélyi magyarság legmagasabb legitim reprezentatív fórumának nemzetté kell nyilvánítania az általa képviselt közösséget.

A javaslatról a kongresszus nem határozott, a vita hatására azonban programba került egy olyan megfogalmazás, amely ugyan nem tartalmazza ezt a terminust, de lényegében a fogalom definíciójának tekinthető: az er-

délyi magyar közösség „önálló politikai szubjektum, államalkotó tényező, a román nemzet egyenjogú társa”. E szövegjavaslatot Balázs Sándor, a kongresszusi programbizottság tagja fogalmazta meg.

A társnemzet fogalma legalább két szempontból jelentős: 1. ideológiai-
lag előkészítette a „belső önrendelkezés” koncepciójának kidolgozását;
2. egyfajta közös nevezőt teremtett a határon túli magyar autonómia-tervek
egyeztetéséhez⁷.

1.1.2. Szócs Géza „Nemzetiségi törvénytervezet-csomag”-ja

A marosvásárhelyi kongresszuson vált ismertté – nem hivatalos dokumentumként – Szócs Géza „Nemzetiségi törvénytervezet-csomag”-ja⁸. A csomag négy részt tartalmaz:

a) első fejezete kiegészítő javaslatokat fogalmaz meg Románia alkotmányos téziseihez (minthogy Románia új alkotmányának előkészítése 1991-ben épp folyamatban volt), amelyek szerint az új román alkotmánynak tartalmaznia kell az identitáshoz való jogot, a kisebbségi közösségek autonómiáját, valamint jogát az információhoz;

b) a második rész egy kerettörvény „a nemzeti, etnikai, nyelvi közösségekről és az ezekhez tartozó személyekről”, amely rögzíti az egyéni és a közösségi jogokat (köztük: a köztestületek alapításának joga, az identitáshoz való jog, a lakóterület védettségének joga, pártok alapításának joga, az anyanyelvi oktatáshoz való jog, az anyanyelv közelemben való használatának joga, az anyaországgal való kapcsolat tartásának joga);

c) a harmadik rész a regionális autonómia területi feltételeit taglalja;

d) a negyedik rész a funkcionálisnak nevezett (valójában: személyi elvű) autonómiát írja le.

Konceptuális szempontból, a későbbi tervezetekre gyakorolt hatást tekintve, a csomagnak két fontos eleme volt: 1. az autonómia közjogi testületek révén valósul meg; 2. a státutum az autonóm köztestületek által meghozott jogszabály, melyet az illető nemzeti/etnikai/nyelvi közösség választott képviselői dolgoznak ki, s törvényként Románia parlamentje iktat.

1.1.3. Belső viták és a Kolozsvári Nyilatkozat

Az autonómiával kapcsolatos elgondolások az RMDSZ marosvásárhelyi kongresszusát követően kezdtek ráépülni a szervezeten belüli törésvonalakra⁹, ennek jelzésként értékelhető az RMDSZ országos választmányának (Küldöttek Országos Tanácsa – KOT) 1991. október 5-i aradi ülésén kirobbant vita.¹⁰

Románia új alkotmányának életbelépésével (1991. december 8.) kezdődően új helyzet teremtődött: a körvonalazódó autonómia-törekvéseket be kellett illeszteni a létező alkotmányos keretekbe. Ez tovább élezte a koncepciók közötti ellentéteket: a kisebbségjogi megközelítés ugyanis beilleszthető a kiala-

kult alkotmányos keretek közé, az autonómia azonban nem. Az új helyzetre adott első válasz úgy is értelmezhető, hogy az RMDSZ az elfogadott alkotmány ellenére sem mondott le az erdélyi magyarság közjogi státusának kialakításáról: a Küldöttek Országos Tanácsának 1992. október 25-i ülésén elfogadott úgynevezett *Kolozsvári Nyilatkozat* a „belső önrendelkezés” koncepciójára alapozó autonómia-stratégia felülkerekedését jelentette a közvetlenül kínálkozó kisebbségjogi és a helyi önkormányzatokra alapozó felfogással szemben.

1.1.4. Csapó József Memoranduma

A Kolozsvári Nyilatkozatra, a „belső önrendelkezés” koncepciójára alapozó első tervezet, Csapó József *Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről* című dokumentuma¹¹ nem vált az RMDSZ hivatalos dokumentumává¹². A tervezet első része alkotmánymódosító téziseket tartalmaz, köztük azt, hogy az állam elismeri és garantálja valamennyi nemzeti kisebbség, nemzeti közösség identitásának ápolásához, fejlesztéséhez és továbbhagyományozásához való jogát, és hogy a nemzeti kisebbségek, nemzeti közösségek elnyerhetik a politikai szubjektum minőséget és a személyi autonómiához való jogot is. Ez a jog a memorandum szerint az alkotmány által meghatározott, közjogi személyiséggel rendelkező saját intézmények létrehozásának jogát is jelenti.

E megfogalmazás érdekessége, hogy jogalanyként egymás mellett említi a nemzeti kisebbségeket és közösségeket, bár a kettő közötti – jogi – különbséget nem határozza meg. Az egyik lehetséges különbségtételre a két fogalom között az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetében került sor (mely a nemzeti kisebbségek mellett a belső önrendelkezés jogával élő autonóm közösségekről szól).

A második rész 52 szakaszban foglalja össze, hogy a szerző szerint az egyéni és közösségi jogok, valamint hozzájuk tartozó intézményi (közjogi) megoldások milyen együttese szükséges „a romániai magyarság belső önrendelkezéséhez”. Itt jelenik meg először Csapó hármas autonómia-koncepciója, amely később meghatározóvá vált az RMDSZ dokumentumaiban. A három autonómia-forma: a) romániai magyar nemzeti közösség személyi autonómiája; b) helyi öngazgatási autonómia; c) a magyar nemzeti közösségi régió területi alapon működő autonómiája.

Már a Memorandumban észrevehető a Csapó-tervezeteknek ama két vonása, amely meghatározónak bizonyult az autonómia-koncepciók fejlődésének első szakaszában. Egyrészt mindhárom autonómia-formát a nemzeti közösség „abszolút” önrendelkezési jogából vezeti le, s ez egyes esetekben belső ellentmondást eredményez (a helyi öngazgatási autonómia esetén – például – nem világos, hogy ez az autonómia kinek az autonómiája, az egész települési közösségé-e, avagy csupán az ott számbeli többséggel rendelkező magyarságé). Másrészt kitűnt, hogy a Csapó-féle megközelítés nem

konkretizálja a romániai államhatalmi struktúrákhoz és a belső jogrendhez való kapcsolódást, ami rendkívül megkönnyítette a tervezet mögötti politikai törekvés félremagyarázását.

1.2. Autonómia-koncepciók és -tervezetek 1993 és 1996 között

Az 1993-as RMDSZ-kongresszuson nemcsak a „belső önrendelkezés” programja kapott megerősítést, hanem a „nemzeti kisebbségként” való ön-meghatározás is. E kettős öndefiníció ideológiailag két célt szolgált. A „belső önrendelkezés” az RMDSZ ernyőszerkezet-jellegének megerősítését szolgálta, ahhoz a mobilizációs potenciálhoz fogalmazott meg doktrínát, amellyel az RMDSZ a kilencvenes évek első felében az egész erdélyi magyarság felé rendelkezett. A kisebbségi jogokra való hivatkozás – a nemzeti kisebbségként való (ön)meghatározás tézise – viszont a nemzetközi egyezmények által szavatolt jogok hazai érvényesítésének az útját jelölte ki az RMDSZ gyakorlati politizálásában, mivel a közjogi státus megváltoztatását az 1991-es alkotmány immár megakadályozta.

1.2.1. Az RMDSZ törvénytervezete

Lényegében ennek a kettősségnek ad jogi formát az RMDSZ „nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről” szóló törvénytervezete¹³, amelyet 1993 végén iktattak a román parlamentben. Ez volt az egyetlen törvényjavaslat, amelyet az RMDSZ az erdélyi magyarság jogállásának átfogó rendezésére benyújtott, megvitatására azonban nem került sor. A tervezet lényegében a „nemzeti kisebbség” definíciójából adódó, a kisebbségi jogokat lépésről lépésre elérő stratégia egy lehetséges összekapcsolását fogalmazta meg a „belső önrendelkezés” programjából következő, átfogó közjogi státusra irányuló törekvéssel. Olyan kerettörvény-javaslat, amely mind az egyéni kisebbségi jogokat, mind pedig az autonómiák keretében gyakorolható közösségi jogokat tartalmazza.

E kettősség lényegében az akkori politikai kontextus kétarcúságából következett. Az autonómia létrehozása iránti igény ugyanis ekkor még mind külpolitikailag, mind belpolitikailag fenntarthatónak tűnt. Az európai politikában egy – a kisebbségjogi rendelkezéseket az autonómiák irányában bővítő – irányzat látszott előretörni (az 1201/1993-as ET-ajánlás ennek jeleként volt értelmezhető)¹⁴, a belpolitikában pedig még nem szilárdult meg a jobbközép ellenzéki együttműködésnek az a kerete (a Demokrata Konvenció), amelyben elkezdődött az RMDSZ integrációja a román pártrendszerbe, de amelyen belül a Konvenció tagjai nyomást kezdtek gyakorolni az RMDSZ-re, hogy hagyjon fel autonómia-terveivel.

A kerettörvény rögzíti a kisebbségeket megillető egyéni és közösségi kisebbségi jogokat.¹⁵ A közösségi jogok közt szerepel: a) az önálló politikai

és jogi alanyiség kinyilvánítása; b) a belső önrendelkezéshez való jog; c) az önazonosság szabad érvényesítése a történelmi és területi sajátosságoknak, hagyományoknak megfelelő autonómiák révén. Másrészt a tervezet az autonóm közösség fogalmának bevezetésével különbséget tesz a jogok alanyai között: „autonóm közösség az a nemzeti kisebbség, amely saját elhatározásból a belső önrendelkezés elve alapján gyakorolja jogait” (1. szakasz).

Az egyéni és közösségi jogok mind a nemzeti kisebbségeket, mind pedig az autonóm közösségeket megilletik. Az autonóm közösségek „belső önrendelkezése” a hozzájuk tartozó személyek egyéni kisebbségi jogain alapuló személyi autonómia, valamint a helyi öngazgatási és regionális autonómia révén teljesül (2. szakasz), ezek válnak jogaik gyakorlásának közjogi keretévé. A személyi elvű autonómiát a tervezet 51–53. szakasza az oktatás, a kultúra, a társadalmi és szociális tevékenység és az tájékoztatás terén fogalmazza. A másik autonómia-forma, a helyi öngazgatási autonómia a „sajátos státusú önkormányzatok” révén valósul meg. E státust törvényben szabályozott módon azok a helyi önkormányzatok kaphatják meg, amelyek lakosságának többségét valamely nemzeti kisebbséghez vagy autonóm közösséghez tartozó személyek alkotják (54. szakasz). Végül, a harmadik autonómiaforma, a regionális autonómia a sajátos státusú önkormányzatok társulása révén jön létre; e társulás joga a sajátos státusú közigazgatási egységeket mint helyi önkormányzatokat illeti meg. Az 59. szakasz szerint „a regionális autonómiát gyakorló autonóm közösség maga határozza meg önkormányzatának szervezeti és működési szabályzatát”.

Az RMDSZ törvényjavaslatát előkészítő munkabizottságában kialakított koncepcióval szemben (melyet elsősorban Varga Attila képviselt) kérésztette el Szilágyi N. Sándor az RMDSZ-tervezet alternatívájának szánt „*Törvény a nemzeti identitással kapcsolatos jogokról és a nemzeti közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről*” című egyéni javaslatát.¹⁶ A szerző tervezetét az RMDSZ-javaslat kritikájának tekinti, mivel az „a hagyományos hegemonista nemzetállam paradigmájában maradvá próbálja rendezni – csakis a kisebbségek számára – a nemzeti identitással kapcsolatos jogok kérdését”.¹⁷ Olyan koncepciót fogalmaz meg, mely szakítani kíván a kisebbségi törvények felfogásmódjával, miszerint a kisebbségek számára külön törvényi rendelkezésekkel igyekszik biztosítani azt, ami a többségnek a helyzetéből adódóan úgyszólván automatikusan kijár. Elgondolása az, hogy mivel Romániában több *nemzeti közösség* él, a nemzeti identitással kapcsolatos jogok gyakorlati érvényesítését a területi és demográfiai (számbeliségi) szempontok alapján, jogilag definiált helyzeteknek megfelelően kell biztosítani. A tervezet tartalmazza ezeket a definíciókat.¹⁸

Az esetleges alkotmányossági kifogásokat – az RMDSZ-tervezettől eltérően – Szilágyi úgy véli megelőzendőknek, hogy a nemzetállamot alkotó nemzetet politikai nemzetként definiálja, amely magában foglalja az összes

nemzeti közösségeket, valamint azokat az állampolgárokat is, akik nemzeti közösségen kívül élnek. Tervezete egy nyelvtörvény és egy kisebbségi törvény elemeit ötvözi.

1.2.2. Az autonómia-statútumok

Az RMDSZ kisebbségi törvénytervezete a majdan megválasztandó önkormányzati testületek hatáskörébe utalja az autonómia-statútumok kidolgozását. Ennek ellenére az RMDSZ belső ellenzéke a statútumok mihamarabbi kidolgozását szorgalmazta, s emellett lényegében két érvet sorakoztatott fel: 1. a statútumoknak jövőkép-értékük is van; 2. a kerettörvénynek igazi tartalmat a statútumok adnak, s ez a törvény parlamenti vitájában válik majd fontossá. A Szövetségi Képviselők Tanácsa 1994. október elseji ülésén egy bizottságot állított fel, mely az autonómia-statútumok kidolgozását és SZKT elé terjesztését kapta feladatul.¹⁹

Mínthogy a bizottság munkájának kezdetén, 1994 őszén kész statútumtervezetekkel csupán Csapó József rendelkezett, a bizottság – éles vita nyomán ugyan (mely a „mi a statútum?”, „ki a jogalany a különböző autonómia-formák esetén?”, „hogyan kapcsolódnak az önkormányzat intézményei létező államhatalmi intézményekhez?” kérdései körül folyt), de – úgy döntött, hogy e szövegtervezeteket²⁰ fogadja el alapváltozatként.

A bizottság munkája során a következő három, Csapó József által elkészített tervezetből indult ki: *A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómia statútuma*, *A sajátos státusú helyi önkormányzat statútuma* és a *Regionális autonómia statútuma*. A javaslatokkal kapcsolatos viták elsősorban a következő kérdéseket érintették:

a) *a személyi elvű autonómia hatásköre, „kiterjedése”*. Az eredeti Csapó-tervezetben²¹ nem található erre pontos definíció, csupán általánosságok (pl.: „az államon belüli önrendelkezés szabadságából származó sajátos nemzeti, oktatási, nevelési, kulturális, társadalmi és gazdasági öngazdálkodás”, vagy „a sajátos státusú helyi önkormányzatok egységes képviselete”), amelyek elmosódottakká tették az egyes autonómia-formák közötti határvonalat. Az autonómia-bizottság – a belső viták folytán – csak részben végezte el ennek korrekcióját. Mindez visszalépésként is értelmezhető a Szócs Géza-tervezethez képest, amely pontosabban meghatározta a személyi elvű autonómia hatáskörét.

b) *a személyi elvű autonómia testületeinek megválasztása*. Csapó József Memorandumában még az RMDSZ készíti elő és szervezi meg a választásokat (ez ellentmondásban van azzal, hogy a megválasztott testület közjogi személy), ezt követően a személyi autonómia Csapó-féle eredeti tervezetében az szerepel, hogy „a személyi elvű autonómiát gyakorló nemzeti közösség tagjai általános és egyenlő, titkos és közvetlen választások útján létrehozzák a Képviselők Tanácsát”. Az autonómia-bizottság vitái nyomán az

a megoldás alakult ki, hogy a személyi elvű autonómia döntéshozó önkormányzati testületét az úgynevezett kataszter²² – egy, a szabad identitásválasztáson alapuló nemzetiségi névjegyzék – segítségével választják meg.

c) *a személyi elvű autonómia és a román közhatalmi szféra kapcsolatrendszere*. Az eredeti Csapó-tervezetben egyetlen rendelkezés sem szabályozza a román állam közigazgatási rendszerével és a közhatalmi szférával való kapcsolatot, viszont több olyan rendelkezés van, amely túllépi a személyi elvű autonómiák számára definíciószerűen adott tevékenységi és hatásköri keretet (a tervezet néhány rendelkezésében nyelvtörvény, más előírásaival a helyhatósági törvényre tartozó területeket módosít, és vagyoni restitúciós előírásai is vannak). Az autonómia-bizottság módosításai csupán egyetlen ilyen szabályozást vezetnek be: az autonómia döntéshozói testületeinek határozatai fölött a törvényességi felügyeletet az alkotmánybíróság gyakorolja.

d) *a „sajátos státus” definíciója*. Csapó József definíciója szerint „az a helyi közigazgatási egység, ahol a magyar nemzeti közösséghez tartozó személyek a lakosság számához viszonyítva számbeli többségben vannak, a helyi autonómia alapján, törvényes keretek között, sajátos státust kap, és a nemzeti közösség anyanyelvét az állam hivatalos nyelvével egyenrangú nyelvként használja”²³. A tervezet viszont nem határozza meg pontosan, melyek azok a többlet-hatáskörök, amelyekkel a sajátos státusú helyi önkormányzatok a többi települési önkormányzattal szemben rendelkeznek – erről csak általánosságokban fogalmaz –, pontosabban: nem teszi világossá, hogy tulajdonképpen a helyi közigazgatásról szóló törvény (önkormányzati törvény) kiegészítése kíván-e lenni, vagy a sajátos státusú önkormányzatok egyfajta „általános keretstatútuma”, amelyet minden ilyen önkormányzat esetében, a sajátos helyi vonatkozásokkal kiegészítve a település statútumává lehet átfoglalni²⁴. A helyi statútum e kétértelműsége abból fakad, hogy Csapó helyi szinten is „a nemzeti közösség belső önrendelkezésének” logikájára kívánja alapozni a helyi hatóságok működését, amely ezáltal szembe került a települési közösség önkormányzatiságának logikájával. Az autonómia-bizottságnak nem sikerült feloldania ezt az ellentmondást.

Az „autonómia-bizottság” ülésein (1994 decemberétől – 1995 márciusáig) a testületben három attitűd körvonalazódott: 1. az „érdekteleneké”, akik nem tekintették központi problémának a statútumok elkészítését (ezt sugallta például Tokay György vagy Szabó István alkalmi részvétele a bizottság munkájában); 2. a „Csapó-pártiaké” (pl. Katona Ádám, Papp Előd), akik azt szorgalmazták, hogy a statútumok kérdése elsősorban politikai kérdés, tehát a tervezetek „szakmai színvonala” másodlagos; 3. azoké, akik fontosnak tekintették az autonómia hozzákapcsolását a román állam jogi keretéhez (Varga Attila, Bakk Miklós, Bodó Barna).

Az utóbbi két álláspont között két szemlélet vitája bontakozott ki: az egyik a Csapó-tervezetek alapjaként egyfajta „természetjogi” álláspontot

közvetített, amely szerint az autonómia feltétlen jog, amely a belső önrendelkezés éthosza alapján képviselendő; a másik szerint az autonómia az erdélyi magyar nemzeti közösség fennmaradásának legmegfelelőbb kerete, amely azonban nem jogokra, hanem egyeztetések hosszabb folyamatával, az intézményi megoldások minél pontosabb körvonalazásával alakítható ki.

Az „autonómia-bizottságban” folyó viták, s azoknak a Szövetségi Képviselők Tanácsa elé vitele (1995 tavaszán) azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az autonómia-statútumok kérdésében az RMDSZ-nek (1) nem sikerült szétválasztania a politikai és szakértői szintet, továbbá (2) a kardinális kérdésekben nem sikerült meghoznia az alapvető politikai döntéseket.

Elkészültek a bizottság tervezetei is, azonban ezek már egy politikai konszenzust fejeztek ki. Ebben a helyzetben az RMDSZ Politikai Főosztálya úgy döntött, hogy az autonómia-bizottság által módosított Csapó-tervezet mellett további változatokat terjeszt a döntéshozók elé, olyan változatokat, amelyek más szakmai és politikai alternatívákat is megjelenítenek. Így készült *A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának statútuma*, melynek szerzői: Bodó Barna, Szász Alpár Zoltán és Bakk Miklós, valamint Bakk Miklós kerettörvény-tervezete a személyi elvű önkormányzatokról. Az előbbi mintájául a magyarországi kisebbségi törvény, Lland-szigetek önkormányzati törvénye és Dél-Tirol statútumai szolgáltak, az utóbbi a magyar kisebbségi törvényt és a két világháború közötti Jakabffy-tervezet néhány megoldását tartotta szem előtt. Ugyanakkor a két tervezet a fontosabb kérdésekben hasonló megoldásokat tartalmaz. A hatáskörök meghatározása majdhogynem azonos: mindkét javaslat a művelődés, oktatás és tájékoztatás intézményrendszerét sorolja az autonómia hatáskörébe. Az önkormányzat döntéshozó testületeinek megválasztása szintén hasonló elképzelésen alapszik: titkos és közvetlen választásokon, melyekre a nemzeti kataszter alapján kerül sor. A választásra jogosultak *szavazókártyát*²⁵ kapnak, melyen legfontosabb személyazonossági adataik szerepelnek, enélkül nem szavazhatnak. A kataszter intézménye egyébként a korábbi Csapó-tervezetben is szerepel anélkül azonban, hogy pontosabb jogi-intézményi meghatározást kapott volna.

Részletesebben és pontosabban definiálja e két tervezet az autonómia és az állami intézmények viszonyát: egyrészt rendelkezik a törvényességi felügyeletről (az alkotmánybírárságra, illetve a közigazgatási bíróságra ruházva azt), másrészt megfogalmaz néhány eljárást, mely a kisebbség önkormányzata és a többi államhatalmi és közjogi szerv (kormány, minisztériumok, helyi és megyei tanácsok) közötti viszonyt szabályozza. Ez utóbbit a Csapó-tervezetek nem szabályozzák.

Az RMDSZ 1995. április 7-8-i SZKT-ülésén az „autonómia-bizottság” által átdolgozott Csapó-tervezetek mellett²⁶ így további tervezeteket is bemutatottak: Bakk Miklós személyi elvű önkormányzatokról szóló törvényter-

vezetét, a Politikai Főosztály (Bodó Barna és Szász Alpár Zoltán) tervezetét, valamint Szilágyi N. Sándor korábbi törvényjavaslatának egy átdolgozott változatát. Az SZKT azonban sem ekkor, sem a következő, május 5-i ülésen nem döntött az autonómia-státútumokról, a kérdést a közelgő kongresszusra bízta.

1.2.3. Az autonómia-kérdés programba foglalása

1995 tavaszán már világos jelei mutatkoztak annak, hogy az autonómia kérdése lassan megszűnik az RMDSZ központi, identitást biztosító elemének lenni, s csupán marginalizálódó csoportok foglalkoznak vele. Az utolsó jelentős tervezetet – Székelyföld autonómia-státútumának tervezetét – Csapó József készítette el 1995 augusztusában az – egyébként teljesen súlytalan – Székelyföldi Egyeztető Tanács korábbi felkérésére. Ezekkel a csoportokkal szembeni kompromisszum jeleként az RMDSZ negyedik kongresszusán, 1995 májusában néhány elvi tézis mégis bekerült a programba. Ezek szerint az autonómia a következőket jelenti az RMDSZ számára: a) *elvet, melynek a jogállam kiépítésében kell érvényesülnie*, b) a *nemzeti közösség jogát*, melyet identitása megőrzése érdekében gyakorol, c) *eszközt*, mellyel a romániai magyarság szülőföldjén megalapozhatja gazdasági és kulturális fejlődését, megteremtheti fennmaradásának feltételeit, és d) *stratégiai célt*, melyet az RMDSZ politikai tevékenységében és a civil társadalom szervezeteivel kialakított kapcsolataiban követ.²⁷ E definíciót lényegében módosítások nélkül átvették a későbbi RMDSZ-programok is.

A program rögzítette a három autonómia-formát is, ezek: a személyi elvű autonómia, a sajátos státusú helyi önkormányzatok, valamint a területi autonómia, mely „a helyi önkormányzatok társulásával érdekszövetségként jön létre”.²⁸

Az autonómia-kérdést 1995 második felében látszólag az akkor elfogadott tanügyi törvény konfliktusai szorították a háttérbe. Az SZKT-n belüli ellenzék kezdeményezésére, 47 SZKT-tag kérésére Markó Béla 1996. január 12–13-ára Székelyudvarhelyre összehívta a testület rendkívüli ülését, melynek témája *A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának státútuma* volt. Az ülésen határozatba foglalták a személyi elvű státútum saroktételeit, s a kodifikációs munkát egy – az ügyvezető elnökség által utóbb felállítandó – szakmai testületre bízták. Érdemi munkára azonban már nem került sor.

1.3. Az autonómia-tervek politikai funkciója a kilencvenes évek első felében

Az 1992–1995 között született autonómia-tervekhez ideológiai megalapozást a közösségi jogok európai kodifikációjának körvonalazódó lehetősége ígért. A kelet-közép-európai térség történelmi kisebbségei számára a kol-

lektív jogok az egyéni jogok diadalútját kiteljesítve jelentek meg az Európa Tanács dokumentumaiban, mintegy folytatásaképpen annak az emancipatorikus harcnak, amely a térségben a kommunizmus elnyomó, egyneműsítő politikája ellenében bontakozott ki. A demokratikus berendezkedésüket létrehozó, illetve visszaállító többségek számára a kollektív jogok viszont a „visszaszerzett” nemzetállamiság megkérdőjelezéseként tételeződtek.

Ez a kettős szemlélet szabta meg a kollektív jogi javaslatok előretörését, majd elakadását az – elsősorban az Európa Tanács által kezdeményezett – nemzetközi kisebbségjogi kodifikációkban a kilencvenes évek első felében. Az emberi jogok feltétlenségével érintkező „kollektív jog”-fogalom vált a Csapó-tervezetek szemléleti-ideológiai alapjává, s ez egyfajta „természetjogi” álláspontot közvetített, amely szerint az autonómia feltétlen jog, amelyet előbb-utóbb el kell ismernie az európaivá váló román nemzetállamnak. Ez a szemlélet kihatott a tervezetek nyelvezetére és szerkesztésmódjára (az autonómia-statútumok számos paragrafusa a nemzetközi dokumentumok „soft law”-nyelvezetén fogalmazódott meg).

Ideologikus funkciót kölcsönzött a tervezeteknek az is, hogy kritikai eszközként használták a belső irányzatok vitáiban, továbbá, hogy jövőkép-szerpet tulajdonítottak neki az RMDSZ szervezetének építésében. Ebből a szempontból az autonómia-tervezetek első, 1990–1996 közötti szakaszát további belső töréspontok tagolják:

a) 1990 és 1992 között az autonómia kérdése az RMDSZ identitáskeresésének részeként jelenik meg a belső vitákban. Ebben az időszakban még nincsenek világos stratégiai koncepciók, sem az RMDSZ és a román demokrácia kialakítását és megszilárdítását célul tűző erők viszonyára, lehetséges együttműködésére vonatkozóan, sem az identitáspolitika nagy kérdéseit tekintve (elégséges-e biztosítani a nemzeti önazonosság megőrzéséhez az állampolgári és a nyelvi jogokat, vagy ehhez egy önálló, közjogi érvénnyel rendelkező intézményrendszert is ki kell építeni?²⁹). E keresésre utal, hogy az RMDSZ első három kongresszusán mind a politikai önmeghatározás kérdése („nemzeti kisebbség” versus „nemzeti közösség”), mind a sajátos intézményrendszer modellje pillanatnyi kompromisszumok nyomán fogalmazódott meg.

b) A következő rövid időszakban (1992–1993) az autonómia az RMDSZ központi kérdésévé és stratégiájává válik. Ebben a „belső önrendelkezés” fogalmának elfogadtatása és egy – az RMDSZ megnyílt belső politikai piacát integráló – szervezeti reform (a brassói kongresszuson elfogadott önkormányzati, „állam az államban”-modell) összekapcsolódása játszott döntő szerepet. Ezt a folyamatot a kül- és belpolitikai kontextus sajátos összefüggése is segítette. Az európai politikában az 1201/1993-as ET-ajánlással egy – a kisebbségjogi rendelkezéseket az autonómiák irányában bővítő – irányzat látszott előretörni, amely a külön intézményrendszerre

alapozó identitáspolitikai irányzatot értékelte fel, ugyanakkor a belpolitikában még nem szilárdult meg az az ellenzéki együttműködés, amely a Románia demokratizálódásába való bekapcsolódást az RMDSZ-re nézve egyértelműen bizonyos korlátok elfogadásához kötötte volna.

c) A brassói kongresszus után, 1993 és 1995 között, mindaddig, míg az RMDSZ-n belül integratív szervezetépítés folyt, az autonómia kérdése is napirenden maradt: egyszerre volt jövőkép és stratégia, de egyre inkább alárendelődött annak a belső törésvonalnak, amely az identitáspolitikát szembeállította a pártpolitikai szerepvállalással. Az autonómia ideológiai funkciója megkettőződött: 1. egyrészt kritikai eszköz volt, amelyet a gyakorlati politizálás exigenciáival szemben bármikor alkalmazni lehetett; 2. másrészt megmaradt olyan „episztémének” (tematizációs kiindulópontnak), amelyhez minden szervezeti reformkezdeményezés vissza tudott nyúlni.³⁰ Ebben a kül- és belpolitikai kontextus korábbi egyensúlyának felbomlása és átalakulása is szerepet játszott: az európai kisebbségpolitikában az 1201-es ajánlás helyébe a Keretegyezmény lépett, a román belpolitikában pedig világossá vált, hogy az RMDSZ-nek a kétpólusúvá vált román pártrendszer jobb-közép szövetségébe adódott lehetősége integrálódni.

2. AUTONÓMIA-TERVEZETEK AZ EZREDFORDULÓ UTÁN (2003–2004)

Az autonómia kérdése 2003-ban került ismét napirendre. Ennek két fő oka volt. Egyrészt 1997-től kezdődően a regionalizáció kérdése megjelent a román közigazgatási politikában, és a közbeszédben is mind erőteljesebb vitákat kezdett kiváltani. Másrészt az erdélyi magyarság egységes politikai képviseletét ellátó Romániai Magyar Demokrata Szövetségen belül olyan belső feszültségek jelentek meg, amelyek 2003 februárjában, az RMDSZ hetedik kongresszusán egy nagyobb csoport kiválásának a folyamatát indították el. Ez a csoport az autonómia-kérdés újbóli napirendre tűzésével kezdte meg ideológiai önépítkezését.

A folyamatra nyilvánvalóan hatott az EU-integrációs perspektíva is.

2.1. A regionalizmus kérdésének megjelenése

Az 1996-ban kormányra került jobb-közép koalíció (ennek volt tagja az RMDSZ is) támogatni kezdte a határmenti regionális együttműködést. 1997-ben néhány romániai megye belépett a Kárpátok Eurorégióba, illetve bekapcsolódott a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió létrehozásába. 1998 júliusában a román parlament elfogadta a regionális fejlesztésről szóló törvényt, amelynek értelmében fejlesztési régiók jönnek létre megyék közötti egyezmény alapján, a kormány jóváhagyásával, de amelyek nem területi-közigazgatási egységek, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel. A fejlesztést az Euró-

pai Unió által Romániának nyújtott támogatások alapozták meg. Mindennek eredményeképp a román politikai elit egy része kezdte elfogadni az ország területi egységével kapcsolatos hagyományos elgondolások megvitathatóságát.

Ugyanekkor Magyarország immár belátható EU-tagsága azt a kérdést is megfogalmaztatta, mi történik akkor, ha az Európai Unió határa Magyarország és Románia között húzódik majd, és ha ez lesz az EU-bővítés legkeletibb határa. Erre a kérdésre Molnár Gusztáv politológus adott egy nagy vitát kavarázó választ: szerinte az Európai Uniót kívül maradó Erdélynek, mint közép-európai karakterű tartománynak („közép-európai fragmentumnak”) a skóciai devolúció szolgálhat mintául abban, hogy egy új alkotmányos-regionális státust alakítson ki magának Románián belül.³¹ Az így elindított vita átfogó magyar-román értelmiségi disputává szélesült.³²

Ennek egyik hozadékeként az RMDSZ-en belüli egyik belső ellenzéki csoport, a Reform Tömörülés az 1999 májusában megtartott hatodik RMDSZ-kongresszuson elfogadtatott egy új programfejezetet, amely az „erdélyi regionális érdeket” fejt ki.

1999 decemberében a helsinki csúcson született döntés értelmében Románia is megkezdhetette a konkrét csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval. Ugyanakkor körvonalazódott az a fordulat, hogy az RMDSZ-t magában foglaló, működésképtelen jobbközép koalíciót a 2000-es választásokon a posztkommunista bal váltja fel, ami más perspektívák elé állítja az uniós integrációt és a regionalizmust. Ez némiképp újrafogalmazhatóvá tette a Molnár Gusztáv által 1997-ben megfogalmazott, Erdélyre vonatkozó kérdést. Az újrafogalmazás feladatát a 2000-ben létrejött, román-magyar értelmiségi műhely, a Provincia-csoport³³, és annak két nyelven, románul és magyarul kiadott folyóirata, a Provincia végezte el. A csoport 2001 decemberében egy nagy visszhangot kiváltó memorandumot tett közzé a romániai régiók kialakításáról. A memorandum alkotmányreformot javasol a régiók kialakítása érdekében. A régiók helyi parlamenttel, saját jogalkotói hatáskörrel rendelkeznének, létrehozásuk kiindulópontjaként a létező fejlesztési régiókat, illetve történelmi tartományokat javasolták az aláírók.

A Provincia-csoport munkásságának és memorandumának két fontos eredménye volt: a) megszüntette a regionalizmus kérdéskörének tabujellegét a román közbeszédben, a pártok is kezdtek regionális programokat fogalmazni; b) felvillantotta annak lehetőségét, hogy az erdélyi magyarság autonómiájának a kérdése egy tágabb regionális reform kérdéseként is megfogalmazható lehet.

2.2. Új autonómia-tervezetek. Székelyföld autonómiájának kérdése

2003 februárjában, az RMDSZ hetedik kongresszusán Tőkés László, az RMDSZ tiszteletbeli elnöke vezetésével egy jelentős csoport szakadt ki a

szövetségből, és létrehozta az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanácsot (EMNT) azzal a céllal, hogy az átvegye azt az integratív szerepet, amelyet az RMDSZ – a csoport vezetői szerint – már elveszített. A csoport valójában az erdélyi magyar politika azon jobbközép pólusát helyezte az RMDSZ-en kívülre, amely korábban a szervezeten belül, belső ellenzékként próbált működni. Az EMNT a Markó Béla nevével fémjelzett irányzattal szemben az autonómia kérdésében jelölte meg a legfontosabb célt. Érvelése szerint az RMDSZ az autonómia szempontjából elvesztegette a kilencvenes éveket, azonban az erdélyi magyarság nem várhat tovább e cél megvalósításával, mivel számbeli fogyása – demográfiai helyzete – drámai (és ezt a trendet csak az autonómia eszközével lehet megváltoztatni), továbbá épp a Románia csatlakozását megelőző időszak a legmegfelelőbb e cél elérése tekintetében.

A kiválás és az autonómia nevében történő ideológiai arculatkeresés mögött a politikai piac „bővülése” rejlik: a kiszakadó csoport élén ugyan az RMDSZ régi belső ellenzéke áll, mögötte azonban egy újabb generáció kér részt az RMDSZ etnikai szavazóbázisán alapuló „politikai potenciálból”.³⁴ Az EMNT-n belül 2003 júliusában létrejött annak Székelyföldet képviselő csoportja, a Székely Nemzeti Tanács (SZNT), amely a székelyföldi területi autonómia kérdését állította az előtérbe. Ezzel a Székelyföld státusára vonatkozó elgondolások is külön politikai bázist teremtettek maguknak.

A Székelyföldre vonatkozóan 2003 folyamán három elgondolás fogalmazódott meg:

a) Az elsőt az RMDSZ hetedik kongresszusán 2003 februárjában fogalmazták meg, ez a székelyföldi fejlesztési régió létrehozásában jelöli meg a célt, amely az 1998-as regionális fejlesztési törvény elfogadása után létrejött „Közép”-régió átalakítását tartalmazza, azaz a magyar többségű Hargita és Kovászna megyék, valamint Maros megye (a „székely megyék”) leválását erről a Dél- és Közép-Erdélyt átfogó fejlesztési régióról, és külön fejlesztési régióba való szerveződésüket. Ezt a koncepciót azonban a kormány gyorsan elutasította, az Európai Bizottság sem támogatta. A terv mögött a megerősödött székelyföldi RMDSZ-önkormányzatok óvatos próbálkozása rejlik.

b) A második egy autonómia-tervezet, amelyet a Székely Nemzeti Tanács készített el. Alapjául Csapó József 1995-ben kidolgozott székelyföldi autonómia-statútuma szolgált: ezt a Székely Nemzeti Tanács módosításával 2004 februárjában nyújtották be az RMDSZ-frakció hat, ellenzékinek számító képviselője segítségével.³⁵ A parlament március végén elutasította a tervezetet.³⁶

c) A harmadik tervezetet Toró T. Tibor és Szilágyi Zsolt parlamenti képviselők, az EMNT kezdeményező testületének vezetői 2003 novemberében mutatták be a nyilvánosság előtt, ez egy nagyobb távra szóló csomagterv, amelyet egy szakértői csoport készített el.³⁷ A csomagterv három tervezetet tartalmazott: egy kerettörvényt a régiókról, egy törvénytervezetet

Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról valamint Székelyföld különleges jogállású régió statútumát. Mivel azonban az SZNT a Csapó-tervezet koncepcióját vállalta fel, így 2004 nyaráig nem került sor e csomagterv valamilyen politikai hasznosítására.

Mind a Székely Nemzeti Tanács tervezete, mind a szakértői csoport csomagterve fontos hivatkozási alapnak tekinti az Európa Tanács parlamenti közgyűlésében 2003 júniusában az ún. Gross-jelentés elfogadott 1334 (2003)-as határozatot, amely az autonómiát a belső stabilitás eszközeként tekinti³⁸. A szakértői csoport ezenkívül egy stratégia-elképzelést is megfogalmazott a tervezet érvényesítéséhez. E scenárió szerint Romániában kedvező belpolitikai fejlemények mellett még a csatlakozás előtt egy *aszimmetrikus regionalizmus* bontakozhat ki, amelyen a csomagot elkészítő szakértők egy felülről megtervezett regionális reform és egy alulról szerveződő mozgalom kompromisszumát értették.³⁹ A regionalizmus és az autonómia összekapcsolása mellett több érvet is felhoztak:

- a regionalizmus révén az autonómia kérdése hozzáilleszthető az integrációs folyamatban napirendre kerülő közigazgatási és regionális politikai reformhoz;

- a regionalizmus Székelyföld autonómiáját megjelenítő „nyelvezetként” is felfogható: egyrészt alkalmas arra, hogy a székelyföldi régió létrehozását ne egyedi törekvésként, hanem egy általános folyamat részeként mutassa be, amelyet csupán néhány helyi sajátosság tesz a többi törekvéstől némi-képp eltérővé;

- másrészt a regionalizmus alkalmas arra, hogy a székelyföldi autonómia ügye mellé stratégiai szövetségeseket találjon a román társadalomban.⁴⁰

Az SZNT-tervezet és a szakértői csoport csomagterve között érdemi vita nem alakult ki. A koncepciók közötti különbségek azonban egyértelműek: míg a Csapó-tervezet a belső önrendelkezés koncepciójára alapoz, és Székelyföld területi autonómiáját az ország területi-közigazgatási reformja nélkül javasolja (de azzal az alkotmányértelmezéssel, hogy a tervezet hozzáilleszthető az 1991-ben elfogadott és 2003-ban módosított román alkotmányhoz), a szakértői csoport által készített csomagterv általános javaslatot tesz a régiók kialakítására (a régiók kerettörvénye azonban nem határozza meg a régiók területi állagát, hanem csupán azok intézményeire és hatáskörére tesz javaslatot), és az alkotmány következő – csatlakozás előtt szükségessé váló – módosításának a perspektívájára alapoz.

2.3. A 2003-as autonómia-tervek politikai funkciója

A 2003-ban elkészült két autonómia-tervezet tehát két különböző stratégiai koncepciót fejez ki. A Székely Nemzeti Tanács által beterjesztett válto-

zat a kilencvenes évek első felének szemléletét tükrözi, és a kollektív jogok, valamint az önrendelkezés eszméjének összekapcsolásán alapszik. A szakértői csoport tervezete viszont az Európai Unióban teret nyerő régió-fogalomra alapoz, és a román állam regionális reformját tartja szem előtt, mint az integráció által kiváltott, lehetséges és kedvező folyamatot.

A különbség értelmezhető úgy is, hogy míg a Székely Nemzeti Tanács tervezete a változatlan román nemzetállammal szemben egy változatlan autonómia-tervezetet állít, addig a szakértői csoport által kidolgozott tervezet számol az integrációs folyamatba került román állam regionális átszervezésével, s ezt az autonómia kivívásával konvergens folyamatnak tekinti. Ebből további különbségek adódnak: a Székely Nemzeti Tanács által benyújtott tervezet mögött rejlő stratégia elsősorban külpolitikai nyomásra alapoz, míg a regionális koncepció számításba veszi azokat a potenciális belpolitikai erőket is, amelyek előbb-utóbb érdekeltté válnak Románia regionális reformjában.⁴¹

Ennél jelentősebb azonban az a stratégiai ellentét, amely az RMDSZ és „autonomista” ellenzéke között feszül. Az autonómiát (és most elsősorban a Székelyföld területi autonómiáját) szorgalmazók ugyanis úgy vélik, a kérdést most kell napirendre tűzni, amíg az európai integrációs folyamat, annak 2007-es csatlakozási céldátuma egy közjogilag is hasznosítható „igazodási kényszerként” hat Romániára. Az RMDSZ viszont – amennyire ez az autonómiát nem tagadó, de a napirendre tűzését elhárító diskurzusból kivethető – távlatibb, lassú, társadalompolitikai eszközökkel is épülő folyamatnak tekinti az autonómia megvalósítását, és a kérdést inkább az EU-n belül tekinti felvetendőnek.

Mindez úgy is értelmezhető, hogy az RMDSZ inkább az uniós térben való mozgást, az új verseny-oppportunitásokra való felkészülést – egyszóval az uniós felkészülés társadalompolitikai dimenzióját – tekinti fontosabbnak (a politikai diskurzus szintjén). Ellenzéke viszont úgy véli, az uniós perspektíva elsősorban a magyar közösség nagy közjogi projektjének, az autonómiának a napirendre tűzését teszi lehetővé, ennek újrafogalmazása és szorgalmazása kellene, hogy a legfontosabb feladattá váljon. Itt tehát a versenyelvű felkészülés (mely egyéni pályákat jelent, bár nem feltétlenül elszakadást az etnikai dimenziótól), egy piaci modernizációs logika ütközik egy közösségi projekttel.

3. ÉRTELMEZÉSEK ÉS KONKLÚZIÓK

Az 1990 és 2003 decembere között készült tíz autonómia-tervezet⁴² közül mindössze kettő került a román parlament elé. Az elsőt a parlament meg sem vitatta, a másodikat pedig érdemibb vita nélkül elutasította.⁴³ Mindebből arra lehet következtetni, hogy az autonómia-tervek szokványos

politikai-törvényhozási úton való érvényesíthetőségéhez – egyelőre legalábbis – nem adottak a feltételek. Mindazonáltal a tervezetek viszonylag nagy számából, valamint a kezdeményezés két – eléggé világosan elváló – szakaszából kiolvasható, hogy a változó politikai kontextus két tényező összjátékával újította meg az autonómia-törekvéseket. Egyrészt kihívásként hatott minden alkalommal, amikor a bel- és/vagy külpolitikai környezet az autonómia tekintetében kedvező módon változott meg. Másrészt autonómia-tervekben mindig egy csoport vagy szervezet saját identitása megfogalmazásának, illetve újrafogalmazásának az igénye is megjelent. Új autonómia-tervek, -koncepciók akkor születtek, ha e két körülmény viszonylagos egyidejűséggel jelentkezett.

Az alábbiakban néhány további konklúziót is megfogalmazunk az autonómia-tervek eddigi története alapján:

1. Bár az autonómia kérdésével kapcsolatos szakmunkák szerint az autonómia kivívásának az esélyei közvetlenül a rendszerváltások után a legjobbak⁴⁴, a romániai magyarság a kilencvenes évek elején nem élt ezzel az eséllyel. Ennek egyik magyarázata valószínűleg abban rejlik, hogy a kommunista társadalomból kilépő erdélyi magyarság „atomizált” állapotban volt arra, hogy – válaszképpen a történelmi esélyre – gyorsan konszenzust alakítson ki az autonómia jellegére és intézményeire nézve. Az erdélyi magyarság lélekszámbeli nagysága, sajátos területi-demográfiai adottságai és regionális tagoltsága olyan – több autonómia-formát kombináló – megoldást igényelnek, amelyre vonatkozóan a közösség belső konszenzusa és annak politikai megfogalmazása csakis lassan, hosszabb folyamat eredményeként lehetett volna kialakítható. Az autonómia-tervek viszonylag nagy száma nemcsak azt jelezte, hogy a megoldás tekintetében többféle elgondolás létezik, hanem azt is, hogy az elmúlt tizenöt év erdélyi magyar politikai szerveződésformái nem voltak alkalmasak a konszenzus kialakítására.

2. Megvizsgálandó, hogy az erdélyi magyar autonómia-tervek sikertelensége milyen mértékben tulajdonítható a térség (Kelet-Közép-Európa viszonylag stabil országcsoportja) sajátos strukturális adottságaiból, a demokrácia konszolidáltságából adódó következménynek. Míg a keletibb posztszovjet térségben megmaradtak a régi területi autonómiák, illetve újabbak is létrejöttek⁴⁵, és hasonlók sikeresen működnek Nyugat-Európában is, e régióban⁴⁶ – mely fejlettebb és nyugatiasabb karakterű, mint a belső posztszovjet („keleti”) térség – területi autonómiáknak tisztán demokratikus úton még nem sikerült létrejönniük. Úgy tűnik, ott, ahol a nemzetállam „infrastrukturális” hatalma kellően kifejtett a „despotikus” hatalommal szemben⁴⁷, de nem oly mértékben, hogy területi szervezethez a népesség területi-kulturális tagoltságához tudja igazítani, az autonómia-törekvések a demokrácia nevében elfojthatók. Ez jellemzi azt a „középső” térséget, amelyhez Románia is sorolható. A „keletibb” térségben, ahol a „despoti-

kus” hatalom erősebb, az „infrastrukturális” pedig gyengébb, az állam inkább a területileg csoportosuló oligarchiák egymás közötti kiegyezésén alapszik. Az autonómia itt nem igényel teljes demokratikus társadalmi legitimitációt, kellő megalapozást kap az oligarchikus csoportok kiegyezésében. Nyugat-Európában viszont az autonómia-törekvések elsősorban az állam „infrastrukturális” hatalmának megosztását tartották szem előtt, e hatalom jó és hatékony működése viszont „általános érdekként”, közjöként is megfogalmazható.

3. Az erdélyi magyar autonómia-törekvések új, európai integrációs kontextusa – az, hogy Románia az uniós csatlakozási folyamat utolsó szakaszában szembesül e törekvással – egyelőre csupán egy „nyelvpolitikai” változást eredményezett: a „belső önrendelkezés” hagyományosabb nyelvezete mellett ugyanaz az autonómia-terv (Székelyföld autonómiája) az „európai regionalizmus” nyelvén is megfogalmazódott. Kérdés viszont, hogy milyen mértékben segíti maga a csatlakozási folyamat az autonómia-tervek megvalósítását, azaz kiaknázható-e az az „igazodási kényszer”, amelyet Románia tanúsít a csatlakozási tárgyalások célegyenesében. Kérdés továbbá az is, milyen politikai eszközökkel érhető el az, hogy az autonómiát a román politikai pártok és a magyar kisebbség politikai képviselői úgy fogják fel, mint közösen kialakított megoldást, mellyel Románia EU-integrációját, az ahhoz szükséges – alapvető – reformokat közösen mozdították elő. Ez ugyanis nélkülözhetetlennek tűnik az autonómia tartós fennmaradásához, melyet – az ismert és elemzett példák alapján – csak a „megbékélés és jóakarát” szellemében létrejövő megegyezések⁴⁸ biztosíthatnak. Az alapkérdés tehát az, hogy a EU-csatlakozási folyamat kiaknázható-e olyan „rendszer váltás-ként”, amelyen belül az autonómia-tervekben megfogalmazott politikai igények érvényesíthetők. Ez történelmileg is újszerű kontextusa az autonómia létrehozásának, mely a következő évtizedben esetleg több tagjelölt országot (például Romániát, Horvátországot vagy Szerbiát) is érint, amennyiben az EU bővítése folytatódik.

Jegyzetek

¹ Lásd Bárdi Nándor: *Javaslatok, tervek, dokumentumok az erdélyi kérdés rendezésére (1918-1940)*. Magyar Kisebbség, 1997. 1-2. sz. 281-282.

² Lásd Vincze Gábor: *Javaslatok, tervek, dokumentumok az erdélyi kérdés rendezésére (1945-1946)*. Magyar Kisebbség, 1997. 1-2. sz. 283-285.

³ Ebben szerepet játszhatott az is, hogy a decemberi Kiáltvány megfogalmazói között olyan magyar értelmiségiek is voltak, akik tudtak arról, hogy a Ceaușescu és a vezető pozícióban levő erdélyi magyar értelmiség közötti 1968-as kiegyezés során felmerült a Nem-

zetiségi Statútum korszerűsítésének és gyakorlatba ültetésének a kérdése (I. Gáll Ernő naplója, II. kötet).

⁴ A 86-os törvény végrehajtására szolgáló rendeleteket a negyvenes években elsősorban a Nemzetiségügyi Minisztérium bocsátotta ki.

⁵ *A Romániai Magyar Demokrata Szövetség I. Kongresszusa*, kiadta az RMDSZ Bihar megyei szervezete, é. n., felelős szerkesztő: Varga Gábor

⁶ *Romániai Magyar Demokrata Szövetség. Alapszabályzat. Program.* 1991. Kiadja az RMDSZ Országos Titkársága, Kolozsvár, 1991. június 7.

⁷ Lásd *Az elnyomott kisebbségből legyen társnemzet.* Az Együttélés politikai memoranduma, 1993.

⁸ Szerzője Bíró Gáspár kisebbségjogi szakértő.

⁹ E tekintetben alapvető jelentőségű fejlemény volt az RMDSZ Székelyföldi Politikai Csoportjának a fellépte, mely 1991. októberében az 1848-as agyagfalvi székely nemzetgyűlés évfordulójának a megünneplését össze kívánta kapcsolni egy - az önrendelkezés elve alapján megvalósuló és Székelyföld területi autonómiájára vonatkozó - referendum megszervezésével.

¹⁰ Mivel e kezdeményezés egybeesett az új román alkotmánytervezet vitájával (melyre 1991. szeptember 10. és november 14. között került sor), a „Hargita-Kovácsa jelentés” által kialakított magyarellenes sajtókampánnyal, a helyhatósági törvény parlamenti vitájával, valamint a Petre Roman-kormány bukását követően az ellenzéki pártoknak - köztük az RMDSZ-nek is - megtett koalíciós javaslattal (az aradi KOT-on a kormányzásban való esetleges részvétel napirendi pontként is szerepelt) kiváló alkalmat nyújtott arra, hogy a rövid távra vonatkozó, aktuálpolitikai számítások és a stratégiai célok közötti feszültség az autonómia kérdését is bevezesse az RMDSZ politikáját tematizáló kérdések közé. Lásd még *Az RMDSZ Székelyföldi Politikai Csoportjának epilógusa az autonómiáról és egyébszemből.* *Limes* 1992. 5-6. sz.

¹¹ A dokumentumot szerzője 1992. decemberével datálja, megjelent az Erdélyi Napló 1993. március 15-i számában.

¹² Jóllehet a szerző annak egy vázlatát még 1992-ben eljuttatta az RMDSZ országos elnöksége mindegyik tagjának (Csapó József személyes közlése).

¹³ Lásd *Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről* (tervezet). In *Dokumentumok* 1., i.k. A „Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről” című dokumentumot 1993. november 14-én fogadta el a Szövetségi Képviselők Tanácsa.

¹⁴ Románia Európa tanácsi felvételét követően (az ezzel kapcsolatos RMDSZ-memorandum sikere nyomán) könnyen túlértékelhető volt Románia „igazodási kényszere” is.

¹⁵ Egyéni kisebbségi jogok: a) a nemzeti önazonossághoz való jog, a hovatartozás szabad kinyilvánításának joga; b) az anyanyelv szabad használata a magán- és közéletben, a közigazgatásban, a bíróságon; c) a saját szervezetekben és pártokban való részvétel, azok fenntartása; d) saját oktatási rendszerben való részvétel; e) a saját oktatási intézmények létrehozása minden szinten; f) az anyanyelv, történelem, kultúra, hagyományok megismerése, ápolása, továbbadása; g) a vallás szabad gyakorlása; h) az anyanyelvű szabad véleménynyilvánítás, tájékozódás és információcsere; i) egyenlő feltételek közt hozzájutni munkahelyhez,

közhivatali állásokhoz; j) a kisebbségi volttal kapcsolatos személyi adatok védelme; k) a család- és utónév anyanyelv szabályai szerinti anyakönyveztetése, a gyermek nevének szabad megválasztása; l) a nyilvánosságnak szánt tájékoztatások anyanyelven való feltüntetése.

¹⁶ Szilágyi N. Sándor: Törvény a nemzeti identitással kapcsolatos jogokról és a nemzeti közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről. *Korunk* 1994. 3. sz.

¹⁷ Lásd Szilágyi N. Sándor bevezető sorait tervezetéhez. Uo.

¹⁸ A tervezet első fejezetének 2–10. szakaszai a következő definíciókat tartalmazzák: nemzeti többség, nemzeti kisebbség, helyi nemzeti közösség, helyi, illetve regionális nemzeti többség, helyi, illetve regionális nemzeti kisebbség, jogképes nemzeti közösség, politikai nemzet, kulturális nemzet és a nemzeti közösségen kívül élő személyek.

¹⁹ Lásd *RMDSZ Közlöny*, 1994. 12. sz., november. Az SZKT 32. sz. határozata alapján a bizottság tagjai: Csapó József, Tokay György, Varga Attila, Béres András, Bodó Barna, Balázs Sándor, Bakk Miklós, Papp Előd, Hajdú Gábor, Katona Ádám, Madaras Lázár, Markó Attila, Szabó István, Szilágyi N. Sándor.

²⁰ Csapó József: Belső önrendelkezést kiteljesítő autonómiák. A sajátos státusú helyi önkormányzat státútuma; a Romániai magyar nemzeti közösség személyi autonómiájának státútuma és A sajátos státusú helyi önkormányzatok regionális társulásának autonómia-státútuma. *Erdélyi Napló*, 1994. szeptember 28.

²¹ *Erdélyi Napló*, 1994. szeptember 28.

²² A kataszter kérdése külön is a Szövetségi Képviselők Tanácsának napirendjére került azon megfontolásból, hogy mind az RMDSZ belső választásait, mind pedig a személyi elvű autonómia testületeinek megválasztását egy kataszterre alapozott választási szabályzat szerint kell megszervezni. Mivel politikai döntés a kataszter felállításáról és a neki megfelelő választási szabályzatról nem született, az autonómia-bizottság által módosított státútumba csupán egy utalás került a „kataszter által kijelölt nemzeti közösség”-ről.

²³ Lásd Csapó József: A sajátos státusú helyi önkormányzat státútuma. (1. szakasz). *Erdélyi Napló* 1994. szeptember 28.

²⁴ A hatályos román közigazgatási törvény alapján minden település elkészítheti a saját státútumát.

²⁵ Egy korábbi változatban *identitási igazolvány* szerepelt, ezt a szerző a Eckstein-Kovács Péter észrevétele nyomán visszavonta.

²⁶ E tervezetek: *A Romániai Magyar Nemzeti Közösség Személyi Elvű Autonómiájának Státútuma* (összesen 23 szakasz), *A sajátos Státusú Helyi Önkormányzat Státútuma* (30 szakasz) és a *Regionális Önkormányzat Státútuma*

²⁷ Lásd A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Programja. Alapelvek. *RMDSZ Közlöny*, 1995. június (16. sz.).

²⁸ Uo.

²⁹ Vö. Bárdi Nándor: Törésvonalak a határon túli magyar politikában, 1989–1998. *Regio*, 1999. 2. sz. 161.

³⁰ Vö. Bakk Miklós: Modellviták – rejtett stratégiák. *Magyar Kisebbség*, 2000. 1. sz. 11.

³¹ Molnár Gusztáv: Az erdélyi kérdés. *Magyar Kisebbség*, 1998. 1. sz. A tanulmány románul a Pro Európa Liga által kiadott, Altera című folyóirat 1998. 8. számában jelent

meg. Ezzel egy párhuzamos – magyar és román – vita indult el a Molnár által felvetett kérdésről.

³² A vita anyagából válogat: Gabriel Andreescu – Molnár Gusztáv (szerk.): *Problema transilvană*. Polirom, Iași, 1999.

³³ A csoportot Molnár Gusztáv Budapesten élő erdélyi politológus és Alexandru Cistelean marosvásárhelyi román író hozta létre, tagjai román és magyar értelmiségiek (Ágoston Hugó, Antik Sándor, Bakk Miklós, Mircea Boari, Caius Dobrescu, Hadházy Zsuzsa, Marius Lazăr, Ovidiu Pecican, Traian Ștef).

³⁴ Az RMDSZ történetében az első bővülés a kilencvenes évek első felében volt, amikor az RMDSZ képviselői pozíciókat szereztek a helyi önkormányzatokban. Az RMDSZ a román pártrendszerben etnikai párt ugyan, de 1993-ban belső struktúrája tekintetében „önkormányzatként” határozta meg önmagát, amelyben – elvileg – az erdélyi magyarság mindegyik reprezentatív politikai irányzata politikai részesevé szerezhet.

³⁵ A benyújtott tervezet támogató hat képviselő politikailag vállalta ugyan a javaslatot, azonban az SZNT szövegével szemben szakmai kifogásaik voltak. Éles vita nyomán Csapó József, az SZNT elnöke elfogadta, hogy a tervezet Toró T. Tibor módosításaival kerüljön a parlament elé.

³⁶ A parlamenti szakbizottság elutasította a tervezet megvitatását, az RMDSZ-frakció hosszas belső vita után, elfogadván Tamás Sándor érvelését (miszerint az autonómia szerepel az RMDSZ programjában), mellette szavazott.

³⁷ A szakértői testület tagjai: Bakk Miklós politológus (a csoport koordinátora), Bodó Barna politológus, Főrika Éva jogász, Kovács Péter nemzetközi jogász, Borbély Imre politológus, Székely István politológus, Lőrincz Csaba politológus, Komlóssy József, a FÜEN alelnöke.

³⁸ 1334 (2003) sz. Határozat: Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint konfliktusmegoldást segítő ihletforrás Európában. Elfogadta az ET parlamenti közgyűlése 2003. június 24-i ülésén.

³⁹ Az aszimmetrikus regionalizmusra példaként Olaszországot és Spanyolországot hozták fel, a folyamat alakulása tekintetében pedig Lengyelországot, ahol egy felülről megtervezett regionális reform és egy alulról szerveződő mozgalom találkozása (Szilázia esetében) a közeljövőben ilyen típusú régiókat eredményezhet.

⁴⁰ Ezeket az érveket Bakk Miklós, a csoport koordinátora vitte a nyilvánosság elé.

⁴¹ Ebben az értelemben a regionalizmus felfogható olyan nyelvként vagy diskurzusként is, amely az autonómia-kérdést más politikai diskurzusok részévé teszi.

⁴² Összefoglalva ezek a következők: 1991. április: Szócs Géza: *Nemzetiségi törvénytervezet-csomag*; 1993. március: Csapó József: *Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről*; 1993. november: *RMDSZ-SZKT-dokumentum: Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről*; 1994. március: Szilágyi N. Sándor: *Törvény a nemzeti identitással kapcsolatos jogokról és a nemzeti közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről*; 1994. szeptember: Csapó József: *Belső önrendelkezést kiteljesítő autonómiák. (A sajátos státusú helyi önkormányzat statútuma; A romániai magyar nemzeti közösség személyi autonómiájának statútuma és A sajátos státusú helyi önkormányzatok regio-*

nális társulásának autonómia-státútuma.); 1995. április: Az RMDSZ ÜE Politikai Főosztálya (Bodó Barna–Szász Alpár Zoltán–Bakk Miklós): *A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának státútuma*; 1995. április: Bakk Miklós: *Törvénytervezet a személyi elvű önkormányzatokról*; 1995. augusztus: Csapó József: *Székelyföld autonómia-státútuma*; 2003. október – 2004 március: Székely Nemzeti Tanács: *Székelyföld autonómia-státútuma*; 2003. november: szakértői csoport (koordinátora: Bakk Miklós): *Autonómia-csomagterv (Kerettörvény a régiókról, Törvénytervezet Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról, Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának státútuma)*.

⁴³ A második tervezet gyors megvitatását az a 2003-as alkotmánymódosítás segítette elő (73¹. szakasz), amely szerint a képviselőháznak 45 napon belül meg kell vitatnia a benyújtott törvényjavaslatokat, ellenkező esetben azok elfogadottnak tekintendők.

⁴⁴ Lásd Yash Ghai: *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, 2002. (Idézi Salat Levente: *Autonómiák évadja Erdélyben*. Krónika, 2004. jan. 11.)

⁴⁵ PíI Kolstř: *Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies*. In Will Kymlicka (ed.): *Can Cultural Pluralism be Exported?* Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁴⁶ Litvánia (a Vilnius környéki lengyel kisebbség), Észtország (Narva és Sillamäe orosz lakossága), Kárpátalja (a rutén és magyar kisebbség), Szlovákia (a felvidéki magyarság) és Románia (az erdélyi magyarság) sorolható ide.

⁴⁷ Michael Mann szerint az állam hatalma kettős természetű. „Despotikus” hatalmon az állami elit mindazon cselekvése értendő, amelyet a civil társadalmi csoportokkal való rendszeres és intézményesített egyeztetés nélkül végrehajt. Az „infrastrukturális” hatalom az állam azon képessége, hogy valóban áthassa a civil társadalmat, hogy logisztikai eszközökkel politikai döntéseket léptessen életbe az állam egész területén. Lásd Michael Mann: *Az állam autonóm hatalmának eredete, mechanizmusai és következményei*. *Regio*, 2001. 4. sz.

⁴⁸ Vö. Ruth Lapidoth: *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, 1996, 201.