

Kovács Péter: Fórum. Hozzászólás a magyar Kisebbség autonómiavitájához. In: Magyar Kisebbség, 1997, 1-2 sz. 22-25. old.  
<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=6&cikk=M970103.HTM>

**Kovács Péter**

## **Hozzászólás a Magyar Kisebbség autonómiavitájához**

### **I.**

A kisebbségek autonómiája a kisebbségi identitás megóvásának egyik lehetséges intézménye, amely kiegészítheti a kisebbségek nemzetközi és belső jogi védelmének eszköztárát. A kisebbségek jelentős része azért is igényli a kisebbségi autonómia valamely formáját, mivel ily módon látja biztosítottnak azt, hogy nem születik akarata ellenére kedvezőtlen döntés. Az állam a kisebbségi identitás megóvását, sőt fejlesztését kisebbségi autonómia nélkül is biztosíthatja, de a kisebbségeket nem annyira az elmélet, mint inkább a tapasztalat győzte meg arról, hogy a nemzetállam a legjobb akarat mellett sem tud kellő figyelmet fordítani speciális érdekeikre, és a racionalizáló, fővárosközpontú, centralizáló hajlandóságú állam figyelmen kívül hagyja, bürokratikus késztetéseit is ők szenvedik meg. A nemzetállamnak való kiszolgáltatottság veszélye annak mértékében fokozódik, ahogyan az a bizonyos "legjobb akarat" is hiányzik és az elnemzetlenítő, beolvasztó, homogenizáló politika kerül uralomra.

A trianoni béke óta a kisebbségi sorba került magyar nemzetrészek folyamatosan az önvédelem állapotában voltak és vannak. Intézményeik elvételét, leépítését, anyanyelvük háttérbe szorítását tapasztalták a mindennapi életben, a magyar nyelv, történelem, kultúra és az identitás egyéb elemeinek felmorzsolására való törekvésekkel kellett szembenézniük. E küzdelemben a nemzetközi jog segítségére csak mérsékelten számíhattak és a magyar állam akciószabadsága, készsége és következetessége hol több, hol kevesebb támogatást jelentett. Az utódállamok centralizáló hajlandósága időnként alábbhagyott, de e mögött rendszerint ígért, kényszerített vagy várt nemzetközi előny bújg meg.

Az autonómia, az önkormányzatiság azért is tűnik tetszetősnek és politikailag kedvezőnek, mivel a kisebbségeket érintő ügyek saját kézzel történő intézése révén a kisebbség biztosítékot kap arra, hogy akarata ellenére nem születik döntés, azaz vagy önmaga dönt, vagy pedig megkerülhetetlenül hozzájárul ahhoz a döntéshez, amelyet az az állam hoz, ahol ő számbelileg alulmarad a *de jure* vagy *de facto* domináns helyzetben levő etnikummal szemben.

Ha a kisebbség rendelkezik ezzel a lehetőséggel, amelynek részben a központi költségvetésre, részben a saját erőre és saját kezdeményezésre visszamutató anyagi vetületei önmagukban persze nem jelentéktelenek, akkor biztonságban lehet az identitása, nyelvi, kulturális sajátosságainak megmaradása felől. A döntő így a kisebbségi érdekérvényesítést biztosító intézményrendszer léte, működőképessége, anyagi potenciálja. Ehhez képest a konkrét megvalósítási forma a területi vagy személyi autonómia másodlagos, csak pusztán "stílusgyakorlat" s főleg nem bír meghatározó fontossággal maga az elnevezés. Hasonlóképpen nem a logikai szépség az igazán fontos, hanem a világos hatáskörmegosztás.

A jogi részletekben az ördög természetesen megbújik, de a kisebbség maga is növelheti ennek a veszélyét, ha fogalmakhoz, kategóriákhoz, cégérekhez ragaszkodik, s nem a tartalomra fordítja figyelmét. Ebbe a körbe tartozik a mozgósító erejű, de ugyanakkor könnyen démoni-zálható szóhasználat is, különösen ha tekintetbe vesszük a fordítási nehézségeket, ahol a nyelvhasználat politikai töltetű s ráadásul a magyar jogi fogalmak amilyen könnyen fordíthatók németre, annyira problémát jelent az angolra, illetve a franciára fordítás. A kisebbség politikusai mindezzel naponta szembesülnek, még akkor is, ha a partner jóhiszemű. Hát még akkor, ha nem az...

Kihívást jelent a banánhéj-effektus is. Amennyiben az adott országban a kisebbség valamilyen formában az autonómia irányába kíván elmozdulni és nem az ország alkotmányjoga, illetve nemzetközi szerződésai által rögzített, létező önkormányzatot tágít, akkor formálisan az alkotmányt hívja ki. Nem mindegy azonban, hogy ez csak "alkotmánytágító", az alkotmányból

esetleg közvetlenül le nem vezethető, de azzal nem ütköző tézisnek tűnik, vagy alkotmánymódosítás igénylését feltételezi, vagy éppen alkotmánysértő. Ezt a javaslatok csomagolásának technikája is befolyásolhatja. A nemzetközi közösségek bizonyos előírásainak beidézése ezért hol önvédelmi, hol pedagógiai szempontból hasznos, de az igazi nemzetközi jogi kötelezettséget jelentő és államuk által is elfogadott szerződések, megtett egyoldalú állami kötelezettségvállalások (azaz jogi természetű állami ígéret) komolyabb és jobban számon kérhető fogódzót jelentenek, mint politikai természetű kötelezettségvállalások vagy az ún. ajánlások.

Amennyire evidenciaszerűnek tűnik mindez, a gyakorlatban annyira bonyolult jogi konstellációt is eredményezhet. Hiszen hiába volt az 1201. (1993) számú dokumentum elnevezése szerint is ajánlás, annak végrehajtására az államok jelentős része egyoldalú állami aktussal kötelezettséget vállalt, amelyet több esetben is kétoldalú nemzetközi szerződések utaló klauzulájával is megerősítettek. Ez önmagában és formailag a számonkérhetőség irányába hat, az utalások általánossága viszont az egyes konkrét rendelkezések kikövetelhetőségét ássa alá.

Az ajánlások technikának ugyanakkor van egy nem alábecsülhető előnye is: ha végrehajtása nem is követelhető meg az adott államtól, aki az ajánlásban foglalt normára hivatkozik, az bátran védekezhet a rosszhiszeműség vádjá ellen. Hiszen sem az ENSZ Közgyűlés, sem az EBESZ nem bocsát ki jogsértő dokumentumot... A 47/135 sz. közgyűlési határozatot, a koppenhágai dokumentumot tükröző fordulatoknak a kibocsátó testület fénye a jogszerűség, a jogi konformitás vélelmét (*presumptio*) kölcsönzi.

## II.

A fenti általános megközelítéseket jóval könnyebb volt leírnom, mintsem konkrétumokat említenem a romániai Kisebbségi Tanács tervezetéről, illetve az RMDSZ törvénytervezetéről a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről. A romániai elnöki és parlamenti választások eredménye, az RMDSZ részvétele a kormánykoalícióban, a kisebbségi miniszteri tisztség és a kormányprogram utalásai arra engednek következtetni, hogy a Kisebbségi Tanács tervezete komolyabb változáson fog átesni. Az RMDSZ-tervezet kapcsán pedig imperatívusznak tekintem, hogy a kidolgozó szervezet számos alkalommal is bebizonyosodott legitimitásán túl a dokumentum mögött áll mindenféleképpen a ténybeli, a helyi és az alkotmányjogi ismeretek halmaza.

Tagadhatatlanul érdekes volt azonban számomra annak az amerikai szakértői véleménycsomagnak az áttekintése, amit a T. Szerkesztőség jóvoltából alkalmam volt áttanulmányozni, s ahol számos megfogalmazást, technikai változtatási javaslatot akár támogatni is tudnék. Nyilvánvaló azonban, hogy elméletileg tökéletes törvénytervezet amúgy sem születhet és a dokumentumot semmilyen stilisztikai változtatás sem tette volna szalonképessé az Iliescu-éra parlamentjében.

Elméletileg tökéletes törvény amúgy sem születhet s főleg nem Közép- és Kelet-Európában. A minisztériumok által készített technokrata-izű tervezetek parlamenti szétszedése, illetve a képviselői kezdeményezések miniszteriális átdolgoztatása a jogi szörnyszülöttek félelmetes kavalkádját képes megteremteni.

*Mit tartok legfontosabbnak megjegyezni az RMDSZ-dokumentum kapcsán annak áttanulmányozása után?* A magam részéről mindenféleképpen készítenék egy olyan változatot, amely akár lábjegyzetelős, akár más formában az egyes bekezdések, paragrafusok és fordulatok mellett pontosan jelölné, ha az formális alkotmánymódosítást igényel, lehetőség szerint megjelölve a javasolt alkotmányos szövegváltozatot.

A társulásnak azokra a településekre vonatkoztatása, ahol a kisebbség van helyi többségben, egyébként tulajdonképpen kétélű fegyver.

Igaz ugyan, hogy a magyar többségű települések szívesen és az önkormányzat saját döntése alapján könnyebben társulnak egymással, de azt se felejtjük el, milyen praktikus előnyökkel jár, ha a jelentős magyar kisebbséggel rendelkező település társul a magyar többségű településekkel a kisebbségi oktatásügy tekintetében. Ez egyelőre nyilvánvalóan nem lenne tömeges, de mutatja annak logikáját, hogy az Európa Tanács miért a közigazgatási szférákban történő és költségvetési megtakarítást is jelentő együttműködésre gondolt elsősorban. Azaz az öngazgatásra, s nem valamiféle újabb közigazgatási egységek megalkotására vezető települési önrendelkezési jogra.

A tervezet megfogalmazása érezhetően a Charta és az 1201-es ajánlás szóhasználatának egybegyűrésére tett kísérletet: ez elméletileg nem összeegyeztethetetlen a Chartával, de nem is a legegyszerűbben következő értelmezés.

Ráadásul, ha a regionális autonómia "társulási alapon" épül fel, akkor a benne részt vevők adhatnak át számára bizonyos hatásköröket a sajátjaik közül (*nemo plus juris transfere potest quam ipse habet* római jog elve). Azon túlmenő jogköröket viszont csak az állami hatáskör-átruházással, a szubszidiaritás filozófiájának megfelelő belső átstrukturálása révén lehet testálni a regionális önkormányzatra. S ezzel a kör bezárul, hiszen az államhoz jutottunk vissza: az önkormányzati társulásnak mindenféleképpen megvannak a határai, s azon túllépni az állammal történt megállapodás függvényében lehet. Ezt számos európai állam azonban megtette...

E megjegyzéseim alapvetően a tervezet továbbgondolására buzdítanak: nagyon sok olyan eleme van, ahol az érdemi kidolgozás a jelenlegi politikai környezetben megkezdhető.

Ahol már van Európában működő kisebbségi autonómia, az ahhoz vezető úton az európai országok kisebbségeikkel folyamatosan tárgyaltak, és rendszerint unalmas, fűrészporszagú dokumentumokat alkottak meg, amelyek azonban pontosan rögzítették a teljes egészében a kisebbségnek átadott hatásköröket és azokat, ahol az állammal együtt dönt a kisebbség vagy esetleg fordítva: ahol az állam döntésével szemben gyakorolhatja a kisebbség a vétőjogát, illetve azokat, ahol az állam a főbb irányvonalat jelöli ki (oktatásügy alapkövetelményei, érettségi stb.), de az ebben megvont keretek között az érintett kisebbség dönt. A pénzügyi vetületek részletes kidolgozása is mellőzhető: mi az, amit az állam köteles állni, s melyek azok a szférák, ahol a kisebbség saját erőből is tudja biztosítani a fedezetet. Az ütemterv készítésére is láthatunk skandináv és dél-tiroli példákat, hogy melyik szféra mikor és milyen feltételekkel kerül át a kisebbség kezébe.

A kör bizonyos szempontból ördögi: amíg nincs koncepció és tervezet, azt lehet hiányolni, amint van tervezet, úgy az abban foglaltakat lehet kifogásolni. Ez azonban csak addig *circus vitiosus*, amíg az állam részéről semmilyen fogadókészség nincs magára a gondolatra.

A kisebbségi autonómiák története azt is mutatja, hogy ha egy intézményt meg lehet teremteni egy kedvező időpontban, az később úgymint beépíthető az autonómia intézményrendszerébe. Így az oktatásügyi kisebbségi nyelvhasználat teljes vertikumának kiépítése nem feltételezi sine qua nonként az AUTONÓMIÁT, csupa nagybetűvel. A saját oktatási intézményrendszer kiépítése mindenféleképpen az önkormányzatnak, a kisbetűs vagy akár néven nem nevezett autonómiának legfontosabb eleme, függetlenül attól, hogy személyi vagy területi típusú, vagy a kettő elegyítése lesz a kisebbségi autonómia végső formája:

– ha az más törvény módosítását igényli, akkor az arra való utalást,

– a Románia által vállalt nemzetközi szerződések egyes cikkelyeire való utalást ott, ahol az szükségesnek vagy hasznosnak tűnik,

– ha az alkotmánybíróság, kormányrendelet, nyilatkozat vagy egyéb, alkotmányjogilag releváns dokumentum beidézése elősegítheti a megértést, illetve alátámasztja a javaslat jogi konformitását.

Az RMDSZ törvénytervezetében egyszerre érhető tetten a merész és hosszú távú gondolkodás, amely a majdani autonómia számára kívánja elhelyezni a fogódzókat (1, 2, 5, 6, 8, 23/c szakasz) és a politikai realizmus, amikor a fogadókészség hiánya miatt nem megy bele a különböző autonómiaformák részletes kibontásába és a D (személyi autonómia), E (sajátos státusú helyi önkormányzatok) és F (regionális autonómia) pontok tézisszerűen vázolnak egyes kérdéseket, rendszerint nagyvonalúan az érintett közösség majdani döntésére bízva az adott státútum megalkotását (53, 59. szakasz). Ezt a jóhiszemű olvasó politikai realizmusnak tekintheti, a rosszhiszemű azonban a bianco-csekk kiállításának igényét fedezi fel benne.

Az említett fogódzók ugyanakkor annyira kemények (a belső önrendelkezés tételének meghirdetése az 1, 2. szakaszban, autonóm közösségek, személyi autonómia, regionális autonómia említése, a 2, 4, 6. szakaszokban), hogy meglepő az a szűkszavúság, ahogy a D-E-F pontok épülnek fel. Az "önigazgatási és végrehajtási jog az oktatás, kultúra, a társadalmi és szociális tevékenység és a tájékoztatás terén" (53. szakasz) így a levegőben lóg. Az nyilvánvaló, hogy a jogi-politikai konstelláció kedvező alakulása esetén ezek a részek könnyűszerrel kiegészíthetők, sőt feltehetően

már meg is vannak az elkészített tervezetek; jelenlegi formájában azonban mindenféleképpen olyan benyomást kelt a nem magyar olvasóban, hogy nem érti meg, tulajdonképpen miért is igénylik annyira az autonómiát az érintettek, ha csak (szándékoltan) ködös általánosságokat fogalmaztak meg róla. Ugyanez a részleges kidolgozottság a nemzetállam alkupozícióját erősíti és a kisebbségét gyengíti.

A nemzetközi jog fogódzói és a "banánhéjak" veszélyeiről általánosságban már szoltam. Itt csak arra utalok, hogy a különböző nemzetközi szerződések saját szóhasználatától eltérni mindig kockázatot jelent, és akármennyire kedvezőnek tűnik is, nem biztos, hogy valamilyen kívánt intézmény valóban levezethető a szerződésekből. Így például az E pont a "sajátos státusú helyi önkormányzatokról" szól és pontosítja, hogy ezek "hatáskörére a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezései irányadók" (56. szakasz). Ez azonban valahol ellentmondást jelent: az Európa Tanács említett szerződése a helyi önkormányzatokról szól. Ha a tervezet radikálisan különböztet a helyi önkormányzat és a speciális státusú helyi önkormányzat között, akkor ez nem vezethető le a Chartából. A Charta szabályai akkor érvényesíthetők, ha helyi önkormányzatról van szó, ugyanolyan széles hatáskörökkel, mint amilyeneket Nyugat-Európa államainak java részében láthatunk. Akkor viszont mi a speciális státus? Ezt a tervezet 54. szakasza egyáltalán nem tisztázza, de valójában még csak nem is nagyvonalú, hiszen "mindössze" a magyar nyelv helyi hivatalos jellege az egyetlen konkrétum.

Azt hihetnők, hogy ez lesz az F pont (regionális autonómia) alapja, hiszen az 57. szakasz szerint "a sajátos státusú önkormányzatok társulása a helyi öngazgatási autonómia alapján biztosított". Az önkormányzatok társulási jogát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 11. cikkelyében a közös helyi önkormányzatok számára is biztosítja, ehhez nem kell semmiféle speciális státus, hanem csak az, hogy az érintett állam ezt a cikkelyt is erősítse meg ratifikációs vállalásában. Az Európa Tanács szerződése azonban a társulást alapvetően szektorális formában fogja fel, azazhogyan részben megyehatárokon belül, részben azokat átmetszően társulnak a települések bizonyos ügyek közös intézésére.