

Varga Attila: Autonómiaformák. Lehetőségek és következmények. A Hét, 1995, 28 sz. 10. old.

### **Varga Attila: Autonómiaformák. Lehetőségek és következmények**

„A nemzeti kisebbségek védelmére irányuló törekvések tulajdonképpen abból a vágyból erednek, hogy lehetőleg mindenki meggyőződése szerint állíthassa be magát az egyetemességbe, saját hitét vállalhassa, az egyéni sajátosságai mellett a tőle lényegesen különbözők között is nagyobb nehézségek nélkül boldogulhasson.”

Jakabffy Elemér megállapítása mit sem veszített aktualitásából, a helyzet, az esélyek, a megoldás lehetőségei ma is szinte ugyanazok, csak a kulcsszereplőket hívják másként. A nemzetközi politika békét és igazságot hirdető intézményei ma más nevekre hallgatnak, mint fél évszázaddal ezelőtt, mint ahogyan egyébként ma is vannak olyan többségek, akik bennünket, kisebbségeket, ugyanúgy, ahogyan a múltban is „nyugtalankodóknak”, és az „új után kapkodóknak” minősítenek és „büntetésekkel fenyegetnek.”

Nos, léthelyzetünk, illetve jövőnk iránt érzett nyugtalanságunk vezetett oda, hogy az új után, az újszerű után, ha nem is kapkodva, hanem azt stratégiai célként megfogalmazva, az autonómia különböző formáiban, törvényes elfogadtatásában és működtetésében lássuk léthelyzetünk rendezését Romániában.

Úgy vélem, hogy a felkérésnek is megfelelően, az autonómia, a nemzeti kisebbség és a nemzetállam bonyolult viszonyrendszeréről nem annyira elvontan, általában, hanem konkrétan, térben és időben elhelyezve szükséges és kell beszélni.

#### *A nemzetállam dilemmája*

A kérdéskör vizsgálatának egyik legnagyobb és feloldhatatlannak tűnő dilemmája, hogy miként érvényesíthető egy egységes központosított nemzetállamban bármilyen típusú autonómia-törekvés, vagyis olyan próbálkozás, amely a közhatalom lebontását, egy részének alsóbb szintekre való áthelyezését jelenti.

Köztudott, hogy a román állami lét paradigmája a nemzetállam-koncepció, melyet minden politikai vita felett álló dogmaként kezelnek.

Felvetődik a kérdés, hogy végül is mi a nemzetállam politikai (és nem elméleti) jelentéstartalma, értelmezési kerete.

Felfogásunkban a nemzetállamnak két értelmezése lehet: vagy az alkotmányban szereplő ünnepélyes, deklaratív és emocionális jellegű forma, amely egyben követi és tiszteletben kívánja tartani a román alkotmányjogi szokásokat, anélkül azonban, hogy hátrányos következményei legyenek a nemzeti kisebbségekre vonatkozólag; vagy pedig egy tudatos homogenizáló folyamat legitimációs eszköze, amelynek célja a nemzeti kisebbségek asszimilálása, az identitásukat őrző tényezők, elemek fokozatos megszüntetése, jogaik megnyirbálása. (Természetesen, ezzel a második értelmezéssel semmiképpen sem érthet egyet egy nemzeti kisebbség.)

Ezek az értelmezési lehetőségek mindenekelőtt a többségi nemzetnek okozhatnak vagy kellene okozzanak problémát.

Ugyanakkor a kisebbségi stratégiák kidolgozásakor és ezek nemzetállami érvényesítésében a nemzeti kisebbségek számára is létezhet egy értelmezési dilemma és ugyanakkor csapda is. Nevezetesen: a nemzeti kisebbségek adhatnak, kínálhatnak olyan megoldásokat, melyek túlhangsúlyozva az etnikai jelleget, az etnicitás kérdését, a nemzetállami koncepció és gyakorlat ellentételezéseként jelennek meg és nem a modernizáció irányába befolyásolják a társadalmat, hanem a nemzetállam eszköztárát és retorikáját használják.

Az első, a többségi nemzet által megoldandó, megválaszolandó kérdéssel nem kívánok foglalkozni, hanem inkább azzal, amely a nemzeti kisebbség előtt áll.

Megítélésem szerint a nemzeti kisebbségek arra irányuló törekvése, hogy autonómiaformákat, kisebbségi önkormányzati formákat hozzanak létre, teljesen jogos, indokolt és érthető a nemzetállami feltételek mellett.

Ilyen értelemben teljesen természetszerű fejlődés a romániai magyarság 1989 utáni történetében, hogy az RMDSZ Kolozsvári Nyilatkozata megfogalmazta azt a politikai programot, mely szerint a romániai magyarság a belső önrendelkezés jogával élve az autonómia különböző formáit törekszik kialakítani, amelyeknek keretében önálló intézmények - melyeket a közösség tagjai hoznak létre - törvényben meghatározott hatáskörökben és működési mód mellett döntenek a magyar nemzeti kisebbséget érintő kérdésekben.

Politikai programunk jogi megvalósításának első lépése volt a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről szóló törvénytervezet elkészítése, illetve benyújtása a képviselőházba.

Törvénytervezetünk általános kerettörvénynek tekinthető a nemzeti kisebbségekre vonatkozólag. Elfogadása esetén megteremti azon jogi lehetőségeket, hogy szabad elhatározás alapján bármely nemzeti kisebbség, mint autonóm közösség, identitásának védelme érdekében az autonómia különböző formáit, önálló intézményrendszerét kialakítsa.

Természetesen az autonómiaformák létrehozása is csak megfelelő jogi eszközökkel lehetséges, hiszen az autonómia lényege, hogy az igényelt tevékenységi területekről az állam kivonul, vagyis a közösség (intézményei révén) átvállal, az állam pedig átruház bizonyos, végső soron a szuverenitáshoz kötődő hatásköröket.

Megítélésünk szerint egy olyan nemzeti kisebbségnek, mely egymillió hétszázezer főt számlál, és amely rendkívül változatos körülmények között él, az autonómia különböző formáinak párhuzamos kialakítására kell törekednie. Ezek szerintünk a személyi elvű autonómia, a különleges státusú helyi autonómia és a regionális autonómia.

A személyi elvű autonómia etnikai jellegű és teljesen mentes a területi jellegtől, hiszen lényege, hogy a közösség, mely ezt gyakorolja, a közös identitástudat és a tagok szabad elhatározása alapján jön létre, függetlenül attól, hogy a közösség tagjai az ország területén hol élnek. A személyi autonómiára lehetséges példa az alkotmányban is szavatolt felekezeti autonómia.

A különleges státusú helyi autonómia és a regionális autonómia közigazgatási-területi jellegű és semmiképpen sem etnikai jellegű. Ez a két autonómiaforma valójában az általánosan vett helyi közigazgatási autonómia (melyet az alkotmány és a hatályos törvények elismernek) továbbfejlesztett, tökéletesített változata.

Fontos az utóbbiaknál megjegyezni, hogy véleményem szerint a különleges státusú helyi autonómia elsősorban, ott jöhet létre, ahol nemzeti kisebbségek többségben, illetve jelentős arányban élnek és a helyi hatóságoknak olyan közigazgatás: többletjogosítványaik vannak, amellyel biztosítják az anyanyelv szabad használatát a hatóságok, a bírói szervek előtt, a többnyelvű feliratok, helységnévtáblák használatát, illetve elképzelhető olyan igazgatási hatáskörök megadása, melyek révén, adminisztratív eszközökkel védeni lehet az adott közigazgatási terület etnikai összetételét, az ott élők hagyományos megélhetési formáit stb.

A regionális autonómia pedig létrehozható önkormányzati társulások (melyet a törvény biztosít mint lehetőséget) révén, gazdaságilag, szociálisan és egyéb tényezők által motivált régiók kialakítására.

Megfelelő törvénymódosítással, új törvények elfogadásával mindez különösebb nehézség nélkül (természetesen a politikai hatalmi akarat megléte mellett) megvalósítható lehetne.

A személyi elvű, azaz etnikai jellegű autonómia esetében ennek kialakítása, az illető nemzeti közösséget kell megillessen, hiszen éppen az autonómia követelménye, hogy az ezt gyakorló közösség határozza meg a működés belső mechanizmusát és a hatásköröket. Az állam törvényhozás révén szól bele mindezen törekvésekbe, hiszen hatáskörébe tartozik jóváhagyni vagy elutasítani a nemzeti közösség által kidolgozott önkormányzati formát. A személyi elvű autonómia jogi megjelenítésének legmegfelelőbb formája a Statútum, hiszen megítélésem szerint a Statútum rendelkezéseinek célszerűségét nem vitatja a parlament, hanem mintegy törvényerőre emeli, a közösség által kidolgozott jogi normát beillesztve a jogrendbe.

### *Az autonómiák működése*

Az alkotmány 6. cikkelye előírja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát nyelvi, kulturális, vallási és etnikai identitásuk megőrzésére, kifejezésére, fejlesztésére. Ezt az egyének a maguk individualitásában nem tudják megtenni, csak közösségben, illetve, maga a közösség gyakorolhatja megfelelő hatékonysággal ezen alkotmányos jogokat. Ezért szükséges, hogy a közösség maga dönthessen identitásával összefüggő valamennyi kérdésben, amit azonban törvény, a Statútum határozna meg.

Tehát olyan intézmények létrehozása szükséges, amelyek keretében a kisebbségek - demokratikus módon megválasztott politikai testületeik révén - döntéshozói jogosítványokat kapnak az identitásuk védelmét érintő területeken, olyan közhatalmi hatásköröket, melyek egyébként az államot illetik meg.

A közjogi státus adódik elsősorban az említett döntéshozói szerv létrehozásának módjából, hiszen ha ez belső általános, titkos és egyenlő választás útján jön létre, mely állami ellenőrzés mellett zajlik (például az Alkotmánybíróság révén), nyilvánvaló, hogy közjogi testületről lehet szó.

A hatáskörök jellege szintén a közjogi státust erősíti. Ezek a hatáskörök kizárólag az identitás megőrzésével, kifejezésével, fejlesztésével függnek össze. Ilyen hatásköröknek lehet tekinteni a kulturális, tanügyi, művelődési intézmények létrehozásának jogát, a beiskoláztatási helyek meghatározását, a felsőfokú oktatási intézmények alapítását, közalapítványok bejegyzését, a költségvetésből a nemzeti kisebbséget megillető összeg fölötti gazdálkodást (természetesen az állam ellenőrzése mellett, a Legfelsőbb Számvevőszék révén), sajtóorgánumok létrehozását, szabad kapcsolattartást az anyanemzettel, más kisebbségi szervezetekkel stb.

Bár kétségtelen, hogy a személyi elvű autonómiának van etnikai vonatkozása, mégis ennek elvi alapja a szabad identitásválasztás biztosítása, az ennek alapján kialakult közösség elismerése és helyzetéből fakadó jogainak szavatolása, illetve a szubszidiaritás elvének érvényesítése, mely szerint a közösség dönt valamennyi identitását érintő kérdésekben.

Nyilvánvaló, hogy e törekvéseknek van egy etnikai és egy polgári dimenziója. Tagadhatatlan másrészt, hogy a romániai társadalomban az etnikai törésvonalak rendkívül erősek, mélyek és kiegészülnek a különböző tájegységek, hagyományok, a polgárosodás eltérő szintje mentén kialakult törésvonalakkal. Nem lehet mindezekről elvonatkoztatni és úgy tenni, mintha egy homogén kultúrájú és homogén értékrendű társadalomban élnénk. Így természetszerű, hogy a társadalom különböző közösségei e törésvonalak mentén fogalmazzák meg törekvéseiket.

A polgári dimenzióban a civil társadalom, a kisebbségi civil társadalom igénye és készsége, a közvetlen demokrácia gyakorlásának szükségessége nyilvánul meg. Amilyen mértékben általánossá válik a közvetlen demokrácia és az önkormányzatiság igénye egy társadalomban, oly mértékben válik elfogadhatóvá a kisebbségek autonómia-programja a többségi közvélemény számára.

Természetesen csak jelezhettem néhányat azokból a gyakorlati és talán elméleti kérdésekből, amelyek a kisebbségi autonómia megvalósításához vezethetnek, ugyanakkor meggyőződésem, ha kölcsönösen túl tudnánk lépni az elméleti és indulati görcsökön, ha a többség el tudná fogadni ezen törekvéseket, mint legitim igényeket, melyek nem valaki ellen irányulnak, nem veszélyeztetik Románia állami létét, területi integritását, megértené, hogy a belső jogrendszerbe indukált változás pedig nem hátrányára, hanem előnyére válhatna, akkor a kérdést valóban praktikus, megoldandó, megtárgyalandó gyakorlati problémaként lehetne kezelni.

### *Lehetséges alternatívák*

Az autonómia-koncepció politikai következményeit tárgyalva két helyzet között kell különbséget tennünk.

Nevezetesen egyfajta következményei lehetnek annak, ha a többség, a hatalom elutasítja, ellenségesen kezeli mindezt. Másként alakulnak a folyamatok, amennyiben a többségi nemzet és a politikai hatalom tárgyalási alapnak, elfogadható megoldásnak tekinti az autonómia-koncepciót.

Az első esetben az autonómia-koncepció lényegi tartalma nem érvényesülhet, legfeljebb nagyon szűk körben kerül érdemi megvitatásra, a társadalomba pedig - a médiák és a politikai diskurzus jóvoltából - mint ismeretlen, rendszeridegen, veszélyes, elutasítandó törekvés jelenik meg. Ami a politikai mezőnyt illeti: egy része a nacionalista diskurzus igazolásaként, másik része hatalmi manipuláció eszközeként használja fel.

Pozitív hatásként tekinthető, hogy a nemzeti kisebbség, amely megfogalmazza ezeket a törekvéseket, szakít egy sajátos kisebbségi politizálási stílussal, amely nem a kisebbségi jogok becikkelyezését, garantálását célozza elsősorban, hanem identitásának megőrzése érdekében (bizonyos esetekben el nem ítélnélhető módon) hatalmi engedmények kicsikarását követi.

Az autonomista politika a jogállamiság rendszerében kívánja a kérdést rendezni, közjogi alkotmányos megoldások révén, és nem a politikai klientúra szintjén.

Másrészt e közösség megjeleníti azt az egyébként az egész társadalommal szemben támasztható igényt, hogy saját kérdéseiben maga döntsön és ne bízza rá magát a paternalista államra. Amennyiben elfogadható lenne a többség számára az autonómia, ennek politikai következménye a nemzeti kisebbség helyzetének békés európai szintű megoldása, az etnikai feszültségek csökkenése, megszűnése, a társadalom nagykorúsítása, az önkormányzati rendszer kiszélesítése és valóssá tétele, a civil társadalom megerősödése, a demokrácia új technikákkal való gazdagítása lenne.

Befejezésül, összegezés helyett egy mondatban elmondható, hogy az etnicitás, amennyiben meghatározott közhatalmi jogosítványokat gyakorló társadalmi közösség, kisebbségi közösség szintjén jelenik meg egy önkormányzati, autonóm szervezési struktúrában, az egész társadalom demokratikus fejlődését segíti elő, eltérően az etnikai elvre építő, a decentralizációt alig érvényesítő, központosító hajlamokkal rendelkező államtól, amely nem kiszolgálja, hanem uralja a társadalmat.