

Bakk Miklós:

Néhány szempont az autonómia újragondolásához

A Székelyföldi Fejlesztési Régió kérdésének felbukkanása jó hétéves csendet tör meg az RMDSZ-en belüli autonómiavitákban. E csend – egy-két zajosabb intermezzótól eltekintve – gyakorlatilag 1996-tól uralja az RMDSZ belső vitafórumait: az erdélyi magyarság közjogi autonómiájának kérdése ugyanis 1996-ban, az RMDSZ kormánykoalícióba kerülésével lekerült a napirendről. Azóta csak két „beszédmód” sporadikus ütközeteit észlelhette az események figyelmes elemzője: az ellenzék az autonómiaprogram „elárulásával” vádolta meg a Markó-féle vezetést, amely viszont azzal érvelt, hogy a sok részeredmény (az iskolák, valamint a föld-, erdő- és ingatlantulajdon visszaállítása) tulajdonképpen az autonómia építését is jelenti, méghozzá – amint Markó Béla fogalmazott az egyik SZKT előtt mondott beszédében – „tégláról téglára”.

Persze, ezeknek az ideologikus vitáknak is megvolt a maguk szerepe, de közben egyéb feladatok elvégzetlenül maradtak. Ezek közül a két legfontosabbnak a következőket tartom: 1. Az RMDSZ 1995–96-ra kialakult autonómiakonceptiójának kritikája; 2. Az autonómiakérdés újragondolása 2000-t követően az európai integrációs folyamatban. Az alábbiakban e két kérdéshez kívánok néhány szempontot megfogalmazni.

Kedvezőtlen kontextus

Az RMDSZ 1995–96-ra kialakult autonómiaprogramja lényegében néhány tézismondatból áll, amelyek az RMDSZ 1995-ös, kolozsvári kongresszuson elfogadott programjában olvashatók. Ezek rögzítenek néhány elvet arra vonatkozóan, hogy mi az autonómia az RMDSZ számára (társadalomszervezési elv, stratégiai cél, a közösség joga és eszköz a szülőföldön való megmaradáshoz), továbbá egy-egy mondatos definíciót adnak arról, hogy milyen autonómiaformákat kíván megvalósítani – törvényes úton – az RMDSZ. A dokumentumokban három ilyen autonómiaforma jelent meg: a) a sajátos státusú önkormányzat; b) a személyi elvű autonómia és c) a területi/regionális autonómia. Az autonómiaformákra vonatkozó igényét az RMDSZ lényegében már a kisebbségekről és autonóm közösségekről szóló törvénytervezetének 1993. novemberi iktatásakor a román törvényhozás elé terjesztette. A tervezet konszenzussal készült, belső vitákat igazából a Csapó József által elkészített statútumok váltottak ki, amelyek részletesebben is leírták, hogy az egyes autonómiaformák hogyan, milyen saját belső intézményrendszer révén működnek. Kezdetben a koncepció nem tűnt képviselhetetlennek. A kül- és belpolitikai kontextus sajátos összefüggése is okot adott az óvatos reménykedésre. Az európai politikában az 1993/1201-es Európa tanácsi ajánlással olyan – a nemzetközi kisebbségjogi kereteket az autonómiák irányába bővítő – irányzat látszott előretörni, amely a külön intézményrendszerre alapozó, identitáspolitikai irányzatot értékelte fel, ugyanakkor a belpolitikában még nem szilárdult meg az RMDSZ és a demokratikus ellenzék ama együttműködése, amely a Románia demokratizálódásába való – előnyös – bekapcsolódást az RMDSZ-re nézve egyértelműen bizonyos korlátok elfogadásához kötötte.

Ugyanakkor a brassói kongresszus után, 1993. és 1995. között, mindaddig, míg az RMDSZ-en belül integratív szervezetépítés folyt, az autonómia kérdése napirenden maradt, mivel egyszerre volt politikai jövőkép és szervezetépítési stratégia – bár a vita egyre inkább

alárendelődött annak a belső törésvonalnak, amely az identitáspolitikát szembeállította a pártpolitikai együttműködéssel. 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. Ebben a kül- és belpolitikai kontextus korábbi egyensúlyának felbomlása, átalakulása is szerepet játszott: az európai kisebbségpolitikában az 1201-es ajánlás helyébe a Keretegyezmény lépett, a román belpolitikában pedig világossá vált, hogy az RMDSZ integrálódik a kétpólusúvá vált pártrendszer jobbközép szövetségébe. Kormánykoalícióba lépésével, 1996-tal kezdődően az autonómia kérdése végleg lekerült a napirendről.

Összegezve e folyamatot, ma már világos, hogy az autonómia kérdése olyan – szervezeten belüli – kedvezőtlen ideológiai kontextusnak rendelődött alá, amely nem tette lehetővé sem a kellően alapos szakmai munkát, sem a társadalmi-politikai távlatokra összpontosító elemzését.

Az önrendelkezés feltétlenségének konzekvenciái

Mindezek szem előtt tartásával érdemes újraolvasni ma Csapó József autonómiatervezeteit, amelyeknek a végig nem vitt viták ellenére nagyon fontos – mondhatni történelmi – szerepük volt az autonómiaeszmé legitimálódásában. A továbblépés érdekében azonban látni kell e tervezet hibáit is.

Csapó József mindent az önrendelkezési elv feltétlenségére épített. Bár a belső önrendelkezés elvének mint politikai elvnek a kinyilvánítása meghatározó jelentőségű mozzanat volt az RMDSZ történetében, Csapó József tervezeteiben ez az elv kizárólagos konstrukciós elvvé vált, és szembe került más elvekkel (például a közigazgatás hatékonyságának az elvével). Ennek legalább három konzekvenciája is megmutatkozott, s a konzekvenciák egyike se segítette az autonómia elfogadtatásához szükséges párbeszéd elindulását a román politikai elittel.

Először is: a Csapó-tervezetek az autonómia hatás- ill. feladatköréit rendkívül elnagyoltan adták meg, és a megfogalmazások a nemzetközi dokumentumok nyelvezetét (az ún. soft law gumiparagrafusait) követték, holott státúumok esetében precízebb, tárgyyszerűbb megfogalmazások szükségesek. Az autonómiák történetéből ismert, hogy az állam és az autonómiát igénylő kisebbség hosszas alkudozásai legtöbbször fűrészpor-ízű, sok-sok részletet tartalmazó szövegeket eredményeztek. A részletektől eltekintő ajánlat (a státúum-tervezetek ilyen, a román állam irányába megfogalmazott ajánlatoknak tekinthetők) alapján a román politikai elitben óhatatlanul felmerül a gyanakvás: különös, hogy miért is igénylik annyira az autonómiát a magyarok, ha csak ködös általánosságokat tudnak róla megfogalmazni. Az elnagyoltság egyébként, amint azt Kovács Péter nemzetközi jogász egy tanulmányában kifejtette, a nemzetállam alkupozícióját erősíti és a kisebbségét gyengíti. Másodszor: gond, hogy a Csapó-féle autonómiakonceptió kevés előírást tartalmaz az autonómia és a román állami intézményrendszer közötti illeszkedés szabályozására. Pontosabb leírást igényel, hogy milyen területeken kell létrehozni külön intézményt, s hol kell megosztani létező intézményeket, és a megosztás technikája maga, valamint a biztosítékok – például a vétőjog – pontosabb meghatározásokat igényelnek.

Végül: a csak önrendelkezésre hivatkozó autonómiakonceptió nem teszi lehetővé az érvényesítéséhez szükséges politikai stratégiák kialakítását sem. Mind a katalán, mind a dél-tiroli autonómia történetében ismertek azok a szakaszok, amelyekben sikerült elfogadtatni a többséggel (elsősorban a két autonóm területen élő spanyolokkal és olaszokkal, akik ott helyi

kisebbséget alkottak), hogy az autonómia nekik is érdekük. Egy, csak az erdélyi magyarok önrendelkezési jogára (melyet az emberi jogokkal azonos státusú, feltétlen kollektív jogként jelenít meg a tervezet) alapozó dokumentum viszont megnehezíti a „közös érdek” kialakítását.

Mindazonáltal a Csapó-tervezetekre alapozott RMDSZ-koncepció bukása a kilencvenes évek közepén nem elsősorban a tervezetek minőségén múlt. A rendszerváltás első szakaszában levő román társadalom még „eltömegesített” (homogén) társadalomként gondolta el önmagát, s ebből következően e társadalom politikai elitje sem támogatót olyan társadalomszerveződést, amelyben az „autonóm szegmentumoknak” helyük van. A kisebbségek követeléseiben esetében a nemzetállami gyanakvás még tetézte is az eredendően „autonómiahiányos” gondolkodást.

Kevesebb szó esik arról, hogy mindez az erdélyi magyar társadalomra is érvényes volt. A kilencvenes évek első felében még körvonalazódott e társadalom belső tagolódása, s ezért „önmagát” egy érdekeiben sérült, identitásában el nem ismert homogén tömegként gondolhatta csupán el.

Autonómia és erdélyiség

2000 táján azonban alapvetően megváltozott Románia s az erdélyi magyarság helyzete. 1999 decemberében Helsinkiben az uniós csúcsértekezlet úgy döntött, megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Romániával; ez a döntés egy eléggé világos modernizációs perspektívát kínált fel Romániának. A tavalyi prágai döntés, Románia felvétele a NATO-ba fontos biztonsági többlettel tetézte meg az előbbi perspektívát. Végül Magyarország uniós csatlakozása – az a tény, hogy Románia Magyarország és csakis Magyarország révén határos az Európai Unióval – jelentős mértékben átalakította (átalakítja) a magyar–román viszonyt.

Az erdélyi magyarság kultúrájának és oktatásának a helyzete mindeközben sokat javult, miközben világossá vált az is, hogy a magyarságon belül is vannak nyertesei és vesztesei a rendszerváltás folyamatának. Az erősödő szociális tagolódás mellett egy belső regionális tagolódás is végbement, a megerősödő civil társadalom pedig a politikai opciók bővülését is magával hozó, belső differenciálódást eredményezett.

Közvetlenül az autonómia kérdése szempontjából a következő fejleményeknek van szerepük: a) az Európai Unió diszkrét nyomására kialakult Romániában is egy regionális felosztás, amely egyelőre csak fejlesztési s nem közjogi régiók megalakítását teszi lehetővé; b) legitimmé vált – nem utolsósorban a Provincia-csoport tevékenységének köszönhetően – a regionalizmusról (s ezáltal némiképp magáról az autonómiáról) folyó diskurzus; c) az ország megnövekedett biztonsága immár mérséklően hat az autonómiaterveket elutasító nemzetállami vehemenciára.

A Székelyföldi Fejlesztési Régió kérdése e lehetőségek metszéspontján merült fel. Kihívás lett az RMDSZ számára, mivel arra sarkallja, hogy napi feladatokban is megfogalmazza a fejlesztési régió kialakításának, megerősítésének, majd közjogivá való átalakításának stratégiai feladatát.

A Székelyföldi Fejlesztési Régió romániai összefüggésben annak modellértékű példája is lehet, hogy a felülről elindított regionalizáció találkozhat az „alulról építkező régió” iránti igényvel. Ebben pedig egyfajta „aszimmetrikus regionalizmus” (különböző jogállású és hatáskörű régiók) lehetséges körvonalazódik a romániai regionális autonómiák

kialakulásának egyik lehetséges kereteként. A székelyföldi politikusok előtt álló nagy feladat az, hogy a székelyföldi régióért folyó vitában az „etnikai régiót” elutasító érvekkel szemben folyamatosan fel tudják mutatni az „alulról szerveződő” régiót, s ezzel olyan folyamatokat támogassanak, amelyekre a nemzetállami elutasításon túl egyéb reakciók is lehetségesek.

A regionális autonómiák ekként körvonalazódó kerete mellett azonban kérdés, milyen további autonómiaformák szükségesek és lehetségesek az erdélyi magyarság helyzetének rendezéséhez. Az RMDSZ tervezeteiben (azok Csapó-féle változatában) a személyi elvű autonómiának kitüntetett szerepe van: amolyan „globális eszköz”, amelyhez mérten a többi autonómiaforma csupán járulékos elemnek tűnik (ez technikai értelemben is problematikus vonása a tervezetnek). Az erdélyi magyarság növekvő belső tagoltságát tekintve azonban ma már kétséges, hogy ez az autonómiaforma lenne a legmegfelelőbb: nem valószínű ugyanis, hogy a regisztráció és a külön adóztatás intézménye sikeresen bevezethető lenne – az identitásválasztás szabadsága elvének fenntartása mellett – a térben és társadalmi/demográfiai helyzetében is tagolt erdélyi magyar társadalomba. Egyes szakértők a személyi elvű autonómiát „gyengébb” megoldásnak tartják a területi autonómiával szemben, és – például – helyesnek a kanadai francia politikusok ama döntését, amellyel a teljes Kanadára kiterjedő személyi elvű autonómia helyett Québec területi autonómiáját tartották jobb megoldásnak. Erdélyi magyar szempontból azonban a személyi elvű autonómia alternatívájának tekinthető az az elgondolás, amely a Provincia-csoport programja révén jelent meg a köztudatban, s amely Erdély alkotmányos régióvá alakítását tekinti célnak akár a skót devolúció mintájára, akár valamilyen föderatív átalakítás révén. Az alkotmányos régióként létrejövő Erdélyen belül a társnemzeti státus és a teljes kétnyelvűség (vagy háromnyelvűség) lenne a megfelelő megoldás: ennek gyakorlati intézményesítése egyfajta kantonális elrendezéssel (svájci minta) vagy a finnországihoz hasonló nyelvi rezsimmel lenne megvalósítható.

Bár e megoldás radikálisabbnak és utópisztikusabbnak tűnik, mint a személyi elvű autonómiáé, paradox módon mégis több eszközzel, lehetőséggel rendelkezik a megvalósításhoz. Mindenekelőtt adott egy perspektíva, az uniós csatlakozás perspektívája, amely kiváltságos gazdasági és modernizációs helyzetbe hozza Erdélyt, s ebből adódóan megteremtheti egy olyan erdélyi román–magyar szövetség premisszáit, amelynek létrehozásához természetesen politikai képzelőerő és kreativitás szükséges. Azonban Erdélynek az a „lokomotív”-szerepe, amelylyel Romániát Európa felé vonzza-vontatja, s amely egyre közhelyszerűbbé (vagyis: elfogadottabbá!) kezd válni, csak akkor bontakozhat ki teljes mértékben, ha ehhez közjogi különállásra tesz szert. Amihez viszont olyan stratégia szükséges, amely összefogja az erdélyi regionalizmusban érdekelt, immár bizonyosan létező csoportokat. E stratégiának több eleme is adott; néhány ezek közül: 1. a regionális pártok támogatása minden lehetséges eszközzel (Gherman mozgalmának sorsa figyelmeztető példa), 2. az erdélyi lokalitás erőteljesebb politikai érvényesülésének elősegítése – például a civil szervezetek helyi választásokon való részvételének biztosításával (ez az erdélyi régiót segítené elsősorban), 3. minden olyan lépés támogatása, amely visszaszorítja a politikai klientelizmust, ugyanis a pártok belső klientelizmusa előbb a pártok, majd – a pártok révén – a közigazgatás centralizmusát termeli újjá.

E példák csupán jelzései annak, hogy lassan megteremtődnek egy olyan politikai stratégia feltételei, amelyek a jelenlegi politikai rendszer átalakításával hozzák létre az autonómia regionális konstrukcióinak feltételeit.

(A szerző lapunk munkatársa)