

Salat Levente: Autonómiák évadja Erdélyben. In: Krónika, Vol. VI, No. 6, 10-11 January, 2004.

<http://erdely.ma/autonomia.php?id=4108&autoid=9362&year=2004&month=01&day=11&hat=archivum>

Salat Levente:

Autonómiák évadja Erdélyben

Ha az autonómiastatútumok számával lehetne mérni a kisebbségi jogharc eredményességét, a romániai magyarság minden bizonnyal Európa egyik legsikeresebb kisebbségének számítana: 1990 óta nem kevesebb mint kilenc hasonló tervezettel rukkolt elő a romániai magyarság nevében több különböző, többé-kevésbé önjelölt szakértő vagy szakértőcsoport.

Ezzel a ténnyel nem is lenne baj, hiszen az autonómia kivívásának valóban egyik elengedhetetlen feltétele a kinyilvánított közösségi akarat és a minél több adottsággal és belátható következménnyel számoló koncepció. A tíz autonómiatervezetet akár önmagában is értékelhető politikai teljesítménynek lehet tekinteni, amelyet a fejlődés belső trendjeire összpontosító, elemző értékelés tárgyává tenni minden bizonnyal nem volna tanulság nélkül való. Ha arra gondolunk azonban, hogy milyen sors jutott osztályrészül az egymást követő autonómiatervezeteknek – miként ítéltettek visszhangtalanságra a romániai magyar nyilvánosságban, miként bélyegezte meg azoknak egyikét-másikat, olykor a többségi türelmetlenség frázisainak használatától sem visszariadva az RMDSZ csúcsvezetősége, illetve hogy miként minősítik egymás munkáját a legitimitást egymástól kölcsönösen elvitatni próbáló tervezetek kidolgozói – olyan tényanyag birtokába jutunk, amelyet nehéz másként értékelni, mint hogy az erdélyi magyarság autonómiájának legnagyobb akadálya maga az erdélyi magyarság, pontosabban annak politikai szempontból aktívnak tekinthető része.

A soron következőkben ennek az első látásra fölöttébb súlyos, valójában már sokszor, sokféleképpen megfogalmazott diagnózisnak az alátámasztására kísérek meg érveket felsorakoztatni. A kérdés néhány elméleti vonatkozásának az áttekintését követően előbb arra próbálok rámutatni, hogy melyek a közösségi autonómiának azok a formái, amelyekkel már az eddigiekben is élni lehetett volna, amennyiben a romániai magyar elit állapota ezt lehetővé tette volna; utána pedig azt kísérlem meg áttekinteni, hogy a nemzetközi szakirodalom néhány újabb keletű összegezése szerint mi mindenre van szükség ahhoz, hogy az autonómiatörekvések eredményeket tudjanak felmutatni. E kétirányú kutakodás eredményei egyfelől arra fognak rávilágítani, hogy a romániai magyarság súlyosan alulteljesített az elmúlt bő évtizedben a konszenzus-képzés tekintetében, ami minden autonómiának a sine qua nonja, másfelől arra fog fény derülni, hogy az autonómiatervezetek a kivitelezés gyakorlati szempontjait nélkülöző szakszerűtlenség folytán a politikai akarnokság dokumentumaivá fokozódnak le – az azokat kidolgozó egyik-másik szakértői csoportosulás elvitathatatlan érdemei ellenére – a stratégiai tervezés legalapvetőbb előírásait is nagyvonalúan semmibe vevő politikai közegben.

Az autonómiáról általában

Az, ahogyan egy politikai közösségen belül beszélni lehet az autonómiáról, az illető közösséget jellemző politikai kultúra fejlettségének egyik fontos mutatója. Általános jelenség, hogy a többségek rendszerint autonómiaellenes álláspontra helyezkednek mindaddig, amíg abban a tulajdonuknak tekintett állami keretek veszélyeztetettségét vélik fölfedezni, a

kisebbségek pedig, amelyeket hagyományaik elvileg alkalmassá tesznek az autonómia gyakorlására, ebben látják helyzetük rendezésének garanciáit. Általános jelenségnek mondható továbbá az is, hogy a világ különböző égtájain működő, sikeres autonómiák az érintett többségek és kisebbségek együttműködését feltételezik. Huzamosabb fennmaradásukhoz elengedhetetlen figyelmet szentelni a két vagy több érintett közösség politikai kultúrájának a megfelelő szintű újratermelésére. Ennek hiányában a legnagyobb körültekintéssel megtervezett intézményrendszer és a nemzetközi felügyelet sem képes stabil berendezkedést biztosítani.

Mit láthatni ehhez képest mifelénk, a romániai magyarság autonómiaelképzeléseinek viszonylatában? Látni lehet egyfelől, hogy a romániai magyarság politikai elitje részben üres, itt és most operacionalizálhatatlan frázisként, részben pedig feltételrendszerét és következményeit tekintve végiggondolatlan fétisként kezeli a kérdést. Másfelől úton-útfélen azt tapasztalhatni, hogy a román közvélemény folyamatosan diabolizálja a romániai magyarság autonómiaelképzeléseit, szeparációt, szegregációt és bantusztánokat emlegetve, valahányszor a kérdés fölbukkan a nyilvánosságban. Egyfelől tehát fétis, másfelől diabolizált konstruktum – egyik is, másik is a politikai kultúra elmaradottságának bizonyítéka, és mutatója egyben annak, hogy mennyi erőfeszítésre van még szükség ahhoz, hogy minálunk is eséllyel lehessen beszélni az autonómiáról.

A szóértés feltételei

Az álláspontok közeledésének egyik fontos feltétele azoknak a körülményeknek a figyelembevétele, amelyek döntő módon befolyásolják a másik fél véleményének alakulását. A hasonló természetű vitákban gyakran előforduló érv például, hogy míg az egyes államok többségi nemzetei a nacionalizmusok gyermekbetegségét maguk mögött hagyva, a közösségi szolidaritás egy magasabb – az állampolgári nacionalizmus (civic nationalism) fogalmával jellemezhető – fokán működtek a modernitás körülményeihez sikeresen alkalmazkodó jogállamot, addig az autonómiaelképzelésekkel előálló kisebbségek a XIX. század nacionalizmusainak a szellemét felidézve szegülnek szembe az idők szavával. Látványos, első látásra nehezen cáfolható érv ez valóban, ám ha alaposabban szemügyre vesszük az elv konkrét realizációit, alkalmunk van fölfedezni, hogy a gyakorlat ettől lényeges pontokon eltér. Amint arra Will Kymlicka kanadai elméletíró, akire az utóbbi időben mifelénk is egyre sűrűbben hivatkoznak, több munkájában is rámutatott, a modern nemzetállamok fennhangoztatott etnokulturális semlegessége az esetek jó részében nem más, mint gonddal megkonstruált és kitartóan hangoztatott mítosz, amelyet szinte semmi nem támaszt alá a valóságban: a modern nemzetállamok egész intézményrendszere a tituláris nemzet domináns kultúrájának fenntartására van ugyanis berendezkedve. Ezt a célt szolgálják az állami intézmények által foganatosított nyelvi, oktatási, kulturális és – nem utolsósorban – a bevándorlással kapcsolatos politikák. Egy másik kortárs, nemrégiben elhunyt elméletíró, Ernest Gellner szerint mindez nem véletlenül van így. A sikeres nemzetek közösségi teljesítménye a polgárosodás és a modernizáció uralkodó mintáinak a körülményei közepette azt feltételezte ugyanis, hogy a társadalmi mobilitás és közösségi szolidaritás magas szintjét lehetővé tevő módon szervezzék meg a fennhatóságuk alá tartozó nemzeti spáciumot, egyrészt a produktív kiugró teljesítményeit elősegítő dinamikus munkaerőpiac működtetése révén, másrészt a kölcsönösség elvére alapozott szociális szolgáltatások segítségével. Ehhez bizonyult elengedhetetlennek a nyilvánosságban egyeduralgató közös nyelv, az egységes standardokhoz igazodó oktatási rendszer és a nyilvános tér berendezésében szerephez jutó eszközök – nemzeti szimbólumok, hivatalos ünnepek stb.

Innen nézve válik megragadhatóvá a többségek és kisebbségek közötti szóértés egyik fontos feltétele. A kisebbségeknek mindenekelőtt azt kell megérteniük, hogy a nyelvi intranzigenciát, a nemzeti szimbólumokkal kapcsolatos érzékenységet és az oktatáspolitikai hajthatatlanságot nemcsak a kisebbségek ellen irányuló destruktív nacionalizmus megnyilvánulásaként lehet értelmezni. Azt a gyakran elhangzó megállapítást például, hogy a magyar nyelven végzett egyetemi tanulmányok hátrányukra válnak a Romániában megmaradni és a hazai munkaerőpiacon érvényesülni akaró kisebbségi fiataloknak, a román állam valamennyi polgára javára adminisztrált közös spácium megszervezésére irányuló felelősségtudat megnyilvánulásaként is fel lehet fogni, ha kisebbségi nézőpontból mégoly nehéz is így értelmezni ezt a kisebbségi jövőre nézvést annyira baljós többségi logikát.

A többségnek pedig azt kell megértenie és elfogadnia, az álláspontok közelítésének másik feltételeként, hogy a nemzeti spáciumnak a modernitás követelményeihez igazodó megszervezésére irányuló erőfeszítései komoly hátrányokat okoznak a nyelvükhöz és identitásukhoz ragaszkodó kisebbségek viszonylatában. Egy olyan állampolgárnak, aki nem a domináns kultúrában szocializálódott, közel kétszer akkora mennyiségű munkát kell elvégeznie, és kétszer akkora erőfeszítést kell folyamatosan kifejtenie, amennyiben versenyképesé kívánja felküzdeni magát a többségi kultúra intézményrendszerében, és ezzel egy időben a kor követelményeinek a szintjén kíván tájékozott és aktív maradni az anyanyelve által közvetített kultúrában is.

A kettős teher

Ezt a kettős terhet nem mindenki tudja, illetve hajlandó egyenlő mértékben és minden konzekvenciájában felvállalni. Az előle való kitérés egyik gyakori egyéni formája a domináns kultúrába való önkéntes beolvadás (asszimiláció), amelyet az esetek döntő többségében éppen az az érv készít elő vagy indokol meg, hogy „ott – mármint a másik kultúrában – több a lehetőség az érvényesülésre”. De lényegét tekintve a tiltakozásnak az asszimilációval egyenértékű egyéni változata az anyaországba való távozás is: mindkét esetben a kulturális megosztottság következményeinek az elutasítása és a kettős teher vállalása alól való önfelszabadítás a lényeg.

A kettős teher hátrításának a közösségi változatai is kétfélek. Főként a maguk premodern kultúrájának a fenntartásában érdekelt vallási közösségek szokták választani az önkéntes izoláció módszerét, amely a közösségnek minél hermetikusabb elszigetelését célozza attól a külvilágtól, amelynek uralkodó eszméit és technológiai vívmányait a közösség tagjai veszélyeseknek tartanak tulajdon kultúrájukra nézve. A főként az észak-amerikai kontinensen előforduló, amish, mennonita vagy dukhobor közösségek esetei szolgálnak napjainkban is hasonló példakkal. Ezek a szekták legtöbbször gyakorlatilag minden szempontból önellátó közösségeket hoznak létre, a szükséges minimumra redukálván a külvilággal való kapcsolatokat, nemritkán annak az árán, hogy súlyosan megsértik tagjaik emberi jogait.

A kulturális megosztottság következményeire való közösségi reagálás másik változata az, amikor a területileg koncentrált, jelentős lélekszámú és önálló intézményrendszer működtetésének a hagyományaival rendelkező közösségek – fennmaradásuk intézményes feltételeinek a biztosítására törekedvén – maguk is a modernizációnak ugyanazt az útját kívánják járni, mint a többségek: az általuk belakott életteret ugyanúgy a modernitás követelményeinek megfelelően kívánják megszervezni és működtetni, mint az államalkotó többségi kultúrák a maguk nemzeti spáciumait. Ennek az opciónak intézményesített megfelelője az autonómia, annak megannyi változatában, amely következképpen csak súlyos következtelenség árán bélyegezhető meg premodern, XIX. századi nacionalizmus

megnyilvánulása. Fontos látni ugyanakkor, hogy az önkéntes asszimilációhoz és a kivándorláshoz való egyéni jogot nem lehet ugyan kétségbe vonni, de ha a kisebbségi közösségek tagjaira a domináns kultúra érdekeit érvényesítő intézményrendszer által gyakorolt asszimilációs nyomás egyfelől, az emigrációra készítő taszító nyomás másfelől – amelyet esetenként az anyaország elszívó hatása is fokozhat – jelentős, akkor számolni kell a közösségen belül beinduló lavinaszerű folyamatokkal, amelyek végzetes következményekkel együttjáróan képesek destabilizálni a kisebbségek helyzetét.

Tekintettel arra, hogy az autonóm státusra aspiráló területek rendszerint nem kevésbé kevert etnikumúak, mint maguk az államok, amelyekkel szemben az autonómia követelések megfogalmazódnak, meglehetősen sok politikai bölcsességre és kompromisszumkészségre van szükség ahhoz, hogy minden érintett fél számára elfogadható berendezkedés kialakítására nyíljon lehetőség. Tény azonban, hogy a megfelelő módon megindokolt és a minden fél érdekeire tekintettel levő autonómiaigényeket csak a súlyos demokráciadeficit ódiumának és az etnokratikus hegemoniára való törekvés evidenciáinak a vállalásával együttjáróan utasíthatják el az államalkotó többségek.

Példák – világszerte

És valóban: a különféle autonómia-alakzatok megannyi példájával találkozhatni világszerte, amelyek a többségek és a kisebbségek közötti, huzamosan fenntartott együttműködésnek köszönhetően bizonyulnak alkalmasnak a vitás kérdések intézményes rendezésére. Csak Európában legalább tizenhat állam ismeri el a területén élő kisebbségek autonómiájának egyik vagy másik változatát, és ezeknek az intézményes berendezkedéseknek nem kevesebb mint ötven kisebbség vagy nyelvi közösség a hasznélvezője. Világviszonylatban pedig további autonómiaformákkal találkozhatni az amerikai, ázsiai és afrikai kontinensen, akár csak Ausztráliában vagy Új-Zélandon.

Noha az autonómiának nincs egyetemesen elfogadott, modellértékű alakzata, a világ különböző térségeiben fellelhető autonómiaformák rendszerint azt a célt szolgálják, hogy az állam területi egységének a megőrzése mellett biztosítsák a kisebbségek identitásának fennmaradásához nélkülözhetetlen törvényi, politikai, intézményes, gazdasági és kulturális feltételeket. Az autonómiák huzamosan fenntarthatónak bizonyuló formái lényegüket tekintve a többségek és a kisebbségek közötti konszenzusra alapozott hatalommegosztásos berendezkedések, amelyekben érvényesül a szubszidiaritás elve: a kisebbségek maguk dönthetnek a kizárólag őket érintő kérdésekben. A széles körben osztott szakértői vélemények szerint a sikeresnek bizonyuló autonómiaalakzatok a demokratikus intézményrendszerek teljesítményének javításában, a politikai folyamatok pluralitásának előmozdításában, a társadalmi integráció minőségének és a gazdasági teljesítmények fokozásában egyaránt szerepet szoktak játszani.

Az autonómiaalakzatok sikeréhez általában számos tényező – történelmi előzmények, a kormányzás tradíciói, a terület etnodemográfiai jellemzői, az autonómiára igényt formáló közösségek lélekszáma, a nemzetközi konjunktúra stb. – szerencsés összjátéka szükségeltetik, ebből következően fölöttébb kockázatos bármelyik sikeres példából messzemenő következtetéseket levonni vagy más esetekre való hivatkozásokkal alátámasztani az újabb autonómia-tervezeteket.

Noha a sikeres autonómiaalakzatok, mint említettük, voltaképpen hatalommegosztásra alapozott politikai berendezkedések, hiba volna nem számolni azzal, hogy a gyakorlatban bizonyos mértékig valóban érvényesítik a szeparáció logikáját: a fölöttébb változatos esetek gazdag kazuisztikája ellenére, az elv valamennyi konkrét realizációjában érvényesül az a

logika, hogy a többségek és a kisebbségek közötti vitás kérdéseket az érintkezési felületek csökkentése teszi könnyebben kezelhetőekké. Az autonómia tartalmára vonatkozó megegyezés következtében a kisebbségek önálló – bár általában jelentős mértékben korlátozott hatáskörrel felruházott – intézmények fölött rendelkezhetnek, és ezek révén a számukra jelentős területeken már nincsenek kiszolgáltatva a többségek rájuk vonatkozóan, ám a velük való konzultáció nélkül meghozott döntéseinek. Az autonómiaformák konfliktuskezelő potenciálja arra a feltételezésre alapoz, hogy minél több hatáskör kerül át az önkormányzati testületekhez, annál kevesebb téren válik szükségessé az etnikumközi kooperáció, és ennek következtében csökken a konfliktusokra okot adó alkalmak száma. Az érdekes azonban az, hogy a sikeres autonómiaalakzatok rendszerint a fent említett logika mellett az ellentétes logika bizonyos mértékű alkalmazását is magukban foglalják. Ahhoz, hogy az önállóság intézményei zaklatások nélkül elláthassák feladataikat, rendszerint arra is szükség van, hogy az önmagukat kormányzó kisebbségek a hatalommegosztás közvetlen formáiból is kivegyék a részüket, abban az értelemben, hogy igényt formáljanak a központi döntéshozatalban való részvételre, ezzel is bizonyítván az adott állami keretekbe való integrációhoz fűződő érdekeiket. A kisebbségek arányos jelenléte az állam különböző intézményeiben rendszerint stabilizáló teszi az autonómiaformákat magukban foglaló politikai berendezkedéseket, azáltal, hogy koalíciós partnerek szerepébe kényszeríti a virtuális konfliktus-feleket, és ilyenként biztosítja az autonómiával együttjáró hatáskörök gyakorlásából adódó, előre nem látott helyzetek eredményes kezelését, a feleknek az újabb és újabb kihívásokhoz való alkalmazkodását.

Fontosabb autonómiaformák

A kisebbségi autonómiaeszmény konkrét realizációi tehát meglehetősen széles skálán helyezkednek el, és igen nagy mértékben tükrözik az egyes esetek kontextuális konkrétumait, ami az elméleti általánosítások előtt torzysuló nehézségek részeként eredményezi egyúttal a kategorizálás buktatóit is. Noha ebben a tekintetben a szakértők véleményei megoszlanak, konszenzussal lehet számolni a különböző szerzők viszonylatában arra vonatkozóan, hogy az autonómiának két alapvető, egymást kölcsönösen kiegészítő változata létezik: a területi és a személyi elvű autonómia. Egyesek említeni szokták a kulturális autonómiát is mint az autonómiaformák harmadik változatát, újabban azonban egyre többen úgy gondolják, hogy ez utóbbi a személyi autonómiával kongruens, mások szerint a kulturális autonómia bizonyos elemei mind a területi, mind a személyi elvű autonómiaformákban fellelhetők.

A sikeres területiautonómia-alakzatok olyan speciális státusú területeken működnek, amelyeken egy országos viszonylatban kisebbségnek számító etnokulturális közösség mélyre nyúló történelmi gyökerekre visszavezethetően helyi többséget alkot, olyan többséget, amely fejlett intézményhálózattal és önkormányzati hagyományokkal rendelkezik, és amely belső konszenzus alapján élni kíván az autonómia lehetőségével. A terület különleges állását az illető állam alkotmánya szavatolja, a speciális státus pedig rendszerint a következőket foglalja magában:

1. az autonóm hatáskörök alkotmányos definícióját;
2. az illető területen használatos nyelv(ek) státusát;
3. a helyi többség oktatási és kulturális szükségleteit kiszolgáló intézményhálózat működési elveit;
4. az önkormányzat törvényhozási, adminisztratív és politikai struktúráit;
5. a pénzügyi autonómia kereteit;
6. a felügyelet nemzetközi (két- vagy többoldalú) mechanizmusát;
7. a pozitív diszkrimináció intézkedéseit azokra az állampolgárookra való tekintettel, akik az országos többségi kultúra tagjaiként helyi kisebbséget képeznek.

Egyes esetekben a különleges állású területek hatáskörébe tartozik a bevándorlási politikák ellenőrzése is, nemcsak idegen országok állampolgárainak vonatkozásában, hanem az illető állam más régiókból származó polgárainak az adott területen való letelepedésére nézve is. Ez a hatáskör értelemszerűen arra szolgál, hogy az illető kisebbség biztosíthassa viszonylagos többségi helyzetének fenntartását, ám azzal a hátránnyal jár együtt, hogy a szabad lakhelyválasztás alkotmányos jogának a korlátozását feltételezi. Ez a részlet beszédesen bizonyítja, mennyire bonyolult az autonómia intézményrendszerére vonatkozó, többségek és kisebbségek közötti konszenzust tető alá hozni: többség legyen a talpán, amely az ilyen típusú alkotmányos jogok korlátozását hajlandó önmagára nézvést elfogadni, ám ennek hiányában a legkörülményesebben előkészített autonómiaberendezkedés is okafogyottá válhat, ha a regionális kisebbséget a többség alkotmányos jogaira hivatkozva módszeresen destabilizálja tulajdon szállásterületén.

A személyi elvű autonómia intézményesítése az eddigiekben olyan esetekben bizonyult célravezetőnek, amelyekben a területi autonómia szóba sem jöhetett: amikor a kisebbségek diaszpórajellegű közösségekben élnek egy nagyobb, domináns kultúra által uralt területen (mint pl. a romániai magyarságnak a közel felét kitevő, a Székelyföldön kívüli területeken élő része).

A személyi autonómia sikerének akkor komolyabbak az esélyei, amikor a területi autonómia kiegészítéseként, a különleges állású területen kívül élő kisebbségek jogállásának rendszabályozására vonatkozik. Egyes megítélések szerint a személyi elvű autonómia a roma közösségek helyzetének a rendezésére is alkalmasnak bizonyulhat, ezt a feltételezést azonban – a magyarországi, eddig még vitatott kimenetelű önkormányzati kísérleten kívül – konkrét esetek nem támasztják alá. A roma politikai elit megjelenése és aktivizálódása ugyanakkor Kelet-Közép-Európa-szerte nem teszi teljeseen valószerűtlenné ezt a feltételezést.

A személyi autonómia gyakorlása valamely kisebbség vonatkozásában azt jelenti, hogy az önkormányzati hatásköröket egy jogi személyi státussal rendelkező szervezet látja el, tagsága nevében és azok javára, a törvények által lehetővé tett keretek között. A szervezetnek ehhez a magánjog (esetenként akár a közjog) előírásai szerint bejegyzett jogi személynek kell lennie, kellőképpen népes, valamely kisebbség lélekszámához viszonyítva reprezentatív, regisztrált tagsággal kell rendelkeznie, és létre kell hoznia azokat a szervezeteket, amelyek a belső demokrácia tiszteletben tartása mellett teszik számára lehetővé a speciális jogkörök ellátását. A személyi autonómia eredményes működtetése érett politikai kultúrát feltételez, és általában azért bizonyul nehezen működtethetőnek, mert a kormányzás – és ebből eredően az önkormányzás – legelterjedtebb formái a területi elvhez kapcsolódnak. A leggyakrabban előforduló példákat arra, hogy a személyi részvételre alapozott, a területi elvtől független önkormányzatiságot gyakorolni lehet, az egyházak kínálják.

A magánjogi jelleg elvileg nem akadályozza annak, hogy a személyi autonómia hatásköreit ellátó szervezet közérdekű feladatokat lásson el: magániskolákat, színházakat, könyvtárakat, lap- és könyvkiadókat, más oktatási, kulturális, tömegtájékoztatási és szociális jellegű intézményeket működtessen, közösségi vagyont adminisztráljon.

Az eredményesen működő személyi autonómiáknak kritikus eleme a tagság. Eszményi esetben az önkormányzati hatásköröket ellátó jogi személynek valamennyi, ugyanahhoz a kisebbséghez tartozó állampolgár a regisztrált tagja kellene, hogy legyen, lakhelyétől függetlenül. A magánjogi jellegből fakadóan a regisztrációra kizárólag önkéntességi alapon kerülhet csak sor.

Az öntevékenységre alapozott egyesületi élet törvényes szabályozásának megfelelően, személyi autonómia hatásköreit ellátó szervezet – a belső demokrácia szabályainak a

tiszteletben tartása mellett megválasztott vezetőtestületei révén – megrendszabályozhatja belső életét, tevékenységeinek minden vonatkozását. A kisebbségi életnek minél több vonatkozását érintik ezek a belső rendszabályok, annál kritikusabb a szervezet reprezentativitása a kisebbségi közösség egészére nézve, akárcsak a belső demokrácia elveinek maradéktalan érvényesítése. Az önkéntesség elvileg megoldja ugyan a reprezentativitás problémáját – hiszen az, aki nem él a regisztráció lehetőségével, semmilyen alappal nem rendelkezik arra, hogy kívülről kritizálja a szervezet tevékenységét vagy annak legitim módon meghozott döntéseit – ám nem nehéz belátni, hogy egy pár ezres regisztrált tagsággal rendelkező szervezet aligha igényelheti joggal egy például másfél milliós kisebbség nevében a személyi elvű autonómia gyakorlásának jogát.

A romániai magyarság személyi autonómiája

A fentiek alapján nehéz kitérni a kérdés elől, hogy a romániai magyarság – amely a politikai nyilatkozatok alapján megítélhetően az autonómiában látja fennmaradásának egyetlen komoly garanciáját – miért, minek betudhatóan nem élt mindaddig a személyi elvű autonómia lehetőségével, amit elvileg korlátozások nélkül tett volna lehetővé számára a Romániában 1989 óta érvényes jogrend. 2000-ig az 1924-ben elfogadott és a fordulat után röviddel újrafelfedezett 21-es, alapítványokra és egyesületekre vonatkozó törvény alapján kezdeményezhette volna bárki egy hasonló funkciókat ellátó egyesület bejegyzését, 2000 januárja után pedig a később törvényerőre emelt, 26-os kormányrendelet alapján, korszerűbb és kevesebb korlátozással együttjáró körülmények között nyílt volna lehetőség ugyanarra. Amennyiben sor került volna egy hasonló kezdeményezésre, általa a területautonómia-elképzelésekkel kapcsolatos, kimenetelében egyelőre reménytelennek tűnő vita megannyi üresjáratát megspórolhatták volna. A kisebbségi önkormányzatiság gondolatát egyelőre mereven elutasító román államhatalom ugyanis csak komoly presztízsveszteséggel utasíthatta volna el – az alkotmány által szavatolt egyesületi jog nyilvánvaló megsértésének az árán – egy ilyen típusú szervezet bejegyzését, amit nagy valószínűséggel nem tudott volna megengedni magának.

Amennyiben pedig mégis, akkor a kisebbségi jogharc számára látványosan kamatoztatható érveket szolgáltatót volna általa.

A kezdeményezés stratégiai jelentőségén túl, egy ilyen szervezet megannyi létező intézményre, korábbi kezdeményezésre alapozva kezdhette volna el a munkáját, komoly helyzeti előnyhöz juttatván ezáltal az erdélyi magyarságot. Kollektív tagjainak sorába fogadhatta volna például a külön-külön fontos eredményeket felmutató magyar egyházakat vagy a nagy tekintélyű, jogfolytonossági alapon létrehozott civil szervezeteket (EMKE, EME, RMGE), illetve az újabb, munkájukat kétségbevonhatatlan szakmaisággal végző egyesületeket és alapítványokat (pl. az illyefalvi LAM alapítvány), lap- és könyvkiadókat, magánmúzeumokat és gyűjteményeket, közbirtokosságokat stb. A koordinációnak az a szintje, amelyet egy ilyen horderejű szervezet tett volna szükségessé, nagyon sok fontos következménnyel járt volna az erdélyi magyarság sorsának alakulására nézve. Amennyiben egy ilyen méretű és bonyolultságú szervezet létrejöhetett volna, és működőképesnek bizonyul, megcáfolhatatlan bizonyítéka lehetett volna annak, hogy a romániai magyarság valóban összeforrott, az autonómiára megérett közösség. A szervezet döntéshozói szerveinek kialakítása és a belső demokrácia elveit respektáló működtetése pedig a modernizációra igencsak rászoruló kisebbségi politikai kultúra korszerűsítésének felbecsülhetetlen jelentőségű iskoláját jelenthette volna, amelynek köszönhetően a romániai magyarság több eséllyel függetleníthette volna magát politikai környezetének balkanizáló befolyásától. A kellőképpen reprezentatív és a széles körű kooperációra alkalmasnak bizonyuló döntéshozói szervek a

romániai magyarság stratégiai jelentőségű – például a kisebbségi helyzet adottságaihoz igazodni képes oktatáspolitikai, kulturális vagy a tömegtájékoztatással kapcsolatos – terveinek a koordinálását tették volna lehetővé, élvén egyfelől a hosszú távú stratégiai tervezés eszközeivel, megspórolván másfelől megannyi párhuzamosságot, a szűk látókörű akarnokság által kierőszakolt, soha meg nem térülő számos befektetést, valamint az erőforrások szétforgácsolódását. Lehetővé tette volna végül a román és a magyar állami költségvetési forrásokból származó támogatások átláthatóbb és a professzionizmus szempontjaira inkább tekintettel levő felhasználását.

Miért bizonyult hát mindez hiú ábrándnak, itt és most – a ritkán adódó kedvező körülmények ellenére – teljesíthetetlen feladatnak?

A teljesség igénye nélkül és a szerzői nézőpont behatároltságának a tudatában csupán néhány olyan körülményre utalok röviden a soron következőkben, amelyeknek bizonyára szerepük volt abban, hogy a személyi autonómiára irányuló kezdeményezés mindeddig nem kerülhetett napirendre.

A romániai magyarság 1989 utáni közel másfél évtizednyi története sajnos annak a bizonyítékaként is értelmezhető, hogy a kisebbség oly mértékben atomizálódott és integrálódott a különböző – jellegüket tekintve mind többségi, mind kisebbségi – társadalmi hálózatokba, hogy a közösség egészét érintő konszenzusképzésre már – vagy még? – alkalmatlan. Ebben egyaránt szerepe volt a kisebbség megosztásában és minél hatékonyabb integrálásában érdekelt román államhatalomnak, akárcsak a kisebbségeken belüli pozícióharcoknak. Innen nézve, ha a látványosabb politikai karrierek érdemei külön-külön kétségbevonhatatlanok is (pl. Markó Béla, Tőkés László, Szász Jenő esetében – más és más értékrendszerekben természetesen), valamennyiüknek súlyos felelősségrésze van abban, hogy nem sikerült megtalálniuk a pluralizmus és a konszenzusképzés egészséges egyensúlyát.

Ezzel függ össze az a szomorú adottság is, hogy az erdélyi magyarság nem tudott olyan tekintélyeket kitermelni, akik kellő hitellel kezdeményezhették volna a személyi elvű kisebbségi önkormányzat feladatait magára vállaló egyesület megtervezését és bejegyeztetését, és alkalmasok lehettek volna azon belül a döntéshozói szervek kételyen felül álló működtetésére. Szomorú adottság, hogy a kételyen felül álló tekintély funkcióját az utóbbi időben kizárólag az egyházak képesek betölteni az erdélyi magyarság életében, ami – az általuk végzett fölbecsülhetetlen értékű munka elismerése mellett – nem tekinthető egyértelműen pozitív fejleménynek. Az a körülmény, hogy olyan horderejű kisebbségi projekteket, mint a Sapiaentia – Erdélyi Magyar Tudományegyetem vagy – amint legutóbb felmerült – az erdélyi magyar, a kisebbség vonatkozásában „közszolgálati”-nak elgondolt tv-adó csak az egyházak felügyelete mellett elképzelhető, ha súlyos érvek szólnak is mellette, bizonyos értelemben deszekularizációs, és mint ilyen, valóban múltba mutató trendek uralkodását jelenti. Ezek a trendek nem csupán azért veszélyesek, mert súlyosan modernizációellenes közösségi beállítottságot tükröznek, hanem azért is, mert olyan – jellegüket tekintve világi – terheket rónak az egyházra, amelyek fokozatosan alááshatják a számukra nélkülözhetetlen, jelentőségeltjes munkájuk végzéséhez szükséges tekintélyt (elegendő e tekintetben a Sapiaentia körüli bonyodalmakra gondolni).

Bizonyos mértékig az előbbi megállapításokat egy más nézőpontból összefoglaló diagnózisem, hogy a romániai magyarságot politikai kultúrája is alkalmatlanná teszi egy hasonló horderejű közösségi projekt kezdeményezésére és kivitelezésére. Az, ahogyan a belső demokrácia ügye alakult az eddigiekben a kisebbség számára fontos testületekben – mind az RMDSZ-en belül, mind a civil társadalom különböző fórumain –, azt látszik igazolni, hogy jobb volt hozzá sem kezdeni a személyi autonómia intézményrendszerének a kiépítéséhez. A

politikai akarnokság és a szakszerűtlenség széles körű tolerálását minden valószínűség szerint bizvást tekinthetjük a kommunista diktatúra egyik örökségének, de a fordulat óta eltelt közel másfél évtized semmi ígéreteset nem hozott, ami közelebbi, látványos változtatásokkal összefüggő reményekre jogosítana fel.

A személyi elvű önkormányzat megvalósításának erdélyi magyar esélyeit minden bizonnyal az is aláásta, hogy a romániai magyarság a különböző támogatási források klientúrájává töredezett szét, ami nagymértékben megnehezítte számára a közösség egészére vonatkozó stratégiai tervezést: prioritások fölállítását és az erőforrások ennek megfelelő csoportosítását. Noha egy kisebb társadalomnyi közösség esetében elengedhetetlen a pluralitás, az egymással rivalizáló elképzelések, támogatási források és projektek szabad versenye, az illető közösség viszonylatában aligha lehet eséllyel beszélni az autonómia bármilyen formájáról, ha ezek fölött nem bizonyul lehetségesnek a stratégiai célok összközösségi koordinációja.

És végül – bármennyire is súlyos ez a megállapítás – számolni kell azzal is, hogy a személyi autonómia romániai magyar megvalósítását akadályozta meg a Szövetségi Egyeztető Tanács (SZET) létrehozása és ideig-óráig való színleges működtetése is, amely szerkezetében és működési elveiben a kisebbségi önkormányzat döntéshozói testületének több funkcióját is hivatott lett volna – igaz ugyan, hogy a kisebbségi ernyőszervezetként elgondolt RMDSZ-en belül – betölteni. Ha a romániai magyarság politikai állapotára vonatkozó diagnózis előzőekben megfogalmazott elemei nem lennének adottnak tekinthetők, azt a feltételezést is meg lehetne kockáztatni, hogy a SZET – esetleg az egész RMDSZ akár – a romániai magyarság autonómia-törekvéseit ellehetetleníteni hivatott diverzió, azok pedig, akik a tőlük telhető legnagyobb szakértelemmel tolják ezt a szekeret, a romániai magyarság céljaitól független politikai projekt manipulált marionettjei. A fentiekből kiindulva azonban féltő, hogy ezúttal sem lehet eldönteni: a tyúk vagy a tojás volt-e előbb.

Mi kell általában az autonómia sikeréhez?

Yash Ghai *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (Cambridge, 2002) című munkájában a világ legkülönbözőbb térségeiben fellelhető, sikeres és kevésbé sikeres autonómiatörekvéseknek szentelt esettanulmányok alapján próbál következtetéseket levonni azzal kapcsolatban, hogy milyen körülmények és adottságok segítik, illetve hátráltatják az autonómiák kivívását és eredményes, huzamos működtetését. Az ő következtetései alapján foglalok össze a soron következőkben néhány olyan megállapítást, amelyet a romániai magyarság politikai elitjének is tanácsos szem előtt tartania, amikor az autonómiára vonatkozó politikai nyilatkozatait megfogalmazza, és autonómiatervezeteit közzéteszi.

1. Az autonómia kivívásának az esélyei rendszerint a rendszerváltásokat követően, azok közvetlen környezetében a legjobbak. Példaként Spanyolország hozható fel a Franco-rezsim megdöntését követően, Jugoszlávia és a Szovjetunió a kommunizmus összeomlásakor, számos afrikai állam a gyarmati hatalmak visszavonulást követően, akár csak Ciprus vagy Kína, Hongkong összefüggésében.

2. Az autonómiák kivívásának az esélyei akkor számottevőek, ha az államok nemzetközi közössége is szerepet vállal valami módon annak életbeléptetésében, illetve felügyeletében. Bosznia-Hercegovina, Koszovó, a Krím-félsziget, a palesztin autonómia, Katalónia és a Baszkföld, Ciprus, Srí Lanka, illetve Dél-Tirol esetei hozhatók fel példaként.

3. Az autonómiaberendezkedések esélye a sikerre és a huzamos fenntarthatóságra a jogállamiság és a demokrácia tekintetében szívós hagyománnyal rendelkező államokban a legnagyobb. Kanada és Ausztrália, újabban pedig Spanyolország említhető példaként e tekintetben, ellenpéldaként pedig Kína.

4. Az autonómiát könnyebb kivívni és fenntartani olyan esetekben, ahol az autonómatörekvések nem veszélyeztetik az állami keretek szuverenitását. A számos példa egyikeként említhető, hogy szeparatista ambíciókat nem tápláló nyelvi tartományok autonómiája egyáltalán nem jelent problémát India számára, ellentétben Kasmírral, amelynek státusa vita tárgyát képezi India és Pakisztán között.

5. Az autonómia intézményrendszerét könnyebben lehet megegyezés tárgyává tenni és működtetni, ha abban több mint két etnikai közösség érintett. A kétpólusú autonómiák nehézségeire Ciprus, a palesztin autonómia és Srí Lanka hozható fel példaként, sikeres multipoláris autonómiaalakzatokra pedig kanadai, nigériai és spanyolországi esetek említhetők példaként.

6. Azok az autonómiaberendezkedések, amelyeket demokratikus, és mindegyik érintett fél részvételével lefolytatott tárgyalások hívtak életre, rendszerint életképesebbek azoknál, amelyeket külső hatalmi viszonyok kényszerítettek rá az érintettek. A tiszavirág-életű posztkoloniális autonómiák példái támasztják alá ezt a következtetést. De példaként említhető a Moszkva által Romániára erőltetett Maros Magyar Autonóm Tartomány esete is. A körütekintő egyeztetés által megalapozott siker látványos példajaként Dél-Afrika esete hozható fel, ahol 1994-ben sikerült, mindegyik fontosabb érintett fél részvételével, működőképesnek ígérkező berendezkedést kialakítani.

7. Az autonómia működőképességének huzamos fenntartásához elengedhetetlen, hogy független konfliktus-kezelő instanciák hatáskörébe tartozzék a menet közben adódó vitás helyzetek megoldásának feladata. Tekintettel arra, hogy az autonómiaalakzatok rendszerint alkotmányos berendezkedések, az erre a feladatra legalkalmasabbnak bizonyuló instanciák az alkotmánybíróságok, amennyiben azok függetlensége biztosítottnak tekinthető. Spanyolországban, illetve az előzőekben említett dél-afrikai berendezkedés esetében az alkotmánybíróság látja el ezt a teendőt, Kanadában pedig a legfelsőbb bíróságra hárul a feladat.

8. Az autonómia intézményes keretének a körütekintő megtervezése kritikus jelentőségű rendszerint a berendezkedés életképességére nézve. Noha a nemzetközi gyakorlatban nem léteznek az autonómiaalakzatok tartalmára és szerkezetére vonatkozó normák vagy előírások, a sikeres és a sikertelen példák tanulmányozása és összevetése alapján megállapítható, hogy az alkotmányos garanciák, a belső demokrácia, a döntéshozó és a végrehajtó szervek következetes szétválasztása, valamint az autonómiát működtető kisebbségen belüli – akár harmadik, akár a domináns kultúrához tartozó – belső kisebbségeknek szentelt, megkülönböztető figyelem külön-külön döntő jelentőségű tényezője lehet a sikernek vagy a kudarcnak. A kisebbségeken belüli kisebbségek védelmére diszkriminációellenes intézkedéseket, különleges képviseleti testületeket (pl. Észtországban), arányos vagy túlréprezentált képvisletet biztosító hatalommegosztást (pl. Srí Lankán, Bosznia-Hercegovinában vagy Koszovóban) vagy az autonóm területeken belüli autonómiát (pl. Kínában) lehet igénybe venni.

9. Az autonómia nem eredményez szecessziót; ellenkezőleg: a sikeres, működőképes autonómia elejét veszi a szecessziós törekvéseknek. Noha mindkét esetre hozható fel példa, az

autonómiaberendezkedések nemzetközi kazuisztikájának a figyelmes tanulmányozása bárkit meggyőzhet arról, hogy a kellő türelemmel és szakszerűséggel előkészített, a tárgyalásokba valamennyi érintett felet bevonó egyeztetés eredményeképpen kialakított autonómiaalakzatok huzamosan alkalmazkodóképesnek bizonyuló, stabilizáló szerepet betöltő berendezkedések kialakulását eredményezhetik.

A fentieket az ugyancsak a közelmúltban megjelent, Gál Kinga által szerkesztett fontos tanulmánykötet (*Minority Governance in Europe*. Budapest: LGI Books, 2002) több írása – kizárólag európai példák alapján ugyan – lényeges pontokon megerősíti.

Következtetések

Az autonómiák tehát a többségek és a kisebbségek közötti, konszenzusra alapozott együttélésnek változatos, helyzetfüggő politikai alakzatai, amelyek – szakszerű tervezés és működtetés esetén – a kisebbségek védelmét ellátó, hatékony eszköznek bizonyulnak a világ szinte valamennyi térségében. Sikerüknek titka, a történelmi előzmények és a demokratikus hagyományok mellett, rendszerint abban rejlik, hogy egyensúlyt alakítanak ki a partikuláris és a közös érdekek között, illetve megtalálják a szétválasztás és az integráció közötti egészséges arányt: olyan intézményrendszert feltételeznek, amelyek a különböző kultúrákat csak a szükséges mértékig, mindkét fél előnyére válóan választják szét, de biztosítják azok méltányos, egymást toleráló jelenlétét is a közös nyilvánosságban. Az autonómiák életre hívása és sikeres működtetése azonban rendszerint nem könnyű feladat: magas szintű politikai kultúrát és a demokrácia intézményeinek működtetésében való jártasságot feltételez.

Ahhoz tehát, hogy romániai magyarság autonómiaigényéről eséllyel lehessen beszélni, nagyon sok mindennek kellene másként lennie: mind a román félnek, mind az erdélyi magyar kisebbségnek lényeges pontokon kell módosítania az álláspontját. A többségnek azt kellene belátnia, hogy az autonómia, lényegét tekintve, az integráció egyik formája, és az esetek többségében stabilizáló következményei vannak, következésképpen érdemes vállalni a vele járó erőfeszítéseket; a romániai magyarság nevében eljáróknak és nyilatkozóknak pedig azt kell belátniuk, hogy az autonómia nem panácea, és nem vívható ki egyoldalú politikai nyilatkozatok révén: létrehozásához és hatékony működtetéséhez önkorlátozásra, politikai bölcsességre és sok szakértelemre leendő szükség – feltétlenül többre, mint amennyiről az erdélyi magyarság politikai elitje eddig tanúbizonyságot tett.

Salat Levente

(A szerző politológus, a kolozsvári BBTE docense.)

Autonómiatervezetek – 1990–2004

1991. április: Szöcs 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 regionális társulásának autonómiastatútuma.)

1995. április: Az RMDSZ ÜE Politikai Főosztálya (Bodó Barna–Szász Alpár Zoltán–Bakk Miklós): A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának statútuma

1995. április: Bakk Miklós: Törvénytervezet a személyi elvű önkormányzatokról
1995. május–június: Csapó József: Székelyföld autonómiastatútuma
2003. október: Székely Nemzeti Tanács: Székelyföld autonómiastatútuma (közvitára bocsátott tervezet Csapó József tervezete nyomán)
2003. november: Szakértői csoport (koordinátora: Bakk Miklós): Autonómia-csomagterv (Kerettörvény a régiókról, Törvénytervezet Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról, Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma)