

Tóth Judit

Autonómia: az államhatalom demokratikus lebontása

A Magyar Kisebbség legutóbbi vitaindítóját, Kántor Zoltán és Majtényi Balázs kiváló összegzését olvasva csupán egyetlen szempontot szeretnék kissé közelebről megvizsgálni. Az autonómiával kapcsolatos vita kiindulópontja, hogy *mit jelent a fogalom államszervezeti, alkotmányjogi szempontból, különös tekintettel Románia legutóbb módosított alkotmányára. A két szerző áttekinti jogi, politikai, nemzetközi és kisebbségi oldalról a „forgalomban lévő” tervezeteket, többféle kérdést is feltéve. Mindegyik tervezet abban közös, hogy államszervezeti, nem pedig emberi jogi, alapjogi megoldást kínál a kisebbség és többség együttélésére, a konfliktusok jövőbeli megelőzésére, a stabilitás és kisebbség közösségeinek megőrzésére. Ehhez azonban egy fogalmi, alkotmányjogi előkérdést is át kell tekinteni.*

Az autonómia fogalmára legfeljebb tudománytörténeti, tankönyvi meghatározások léteznek, de azok univerzálisként elfogadásáról nem beszélhetünk. Ezért hívható segítségül az Európa Tanács néhány dokumentuma, amelyek egy részére a régiókról szóló kerettörvény éppúgy hivatkozik, mint a Székelyföld Autonómia Statútuma.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) a helyi önkormányzásról, mint a területi autonómia fundamentumáról olyan tartalmi követelményeket határoz meg, amelyeket kellő absztrakcióval bármely területi/regiónális autonómia jogállásánál zsinórmértékül használhatunk. Magam is ezért csoportosítottam azokat, a következők szerint:

1. Alkotmányos és demokratikus keretek

1.1. az alkotmányban is el kell ismerni a helyi önkormányzás elvét és a helyi önkormányzatok alapvető feladatait, ehhez pusztán a törvényi szabályozás azért nem elegendő, mert így az elv, e jogállás nem kaphat alkotmányos védelmet sem;

1.2. a helyi önkormányzás működési kereteit, hatáskörét és feladatait törvényben kell szabályozni;

1.3. a helyi önkormányzást egyenlő, közvetlen, általános választójogon alapuló, szabad és titkos választással megválasztott tanácsok, testületek gyakorolják, és nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkeznek;

1.4. a képviseleti rendszerre épülő helyi önkormányzás nem zárhatja ki a közvetlen hatalomgyakorlás megnyilvánulásait (népszavazás, népi kezdeményezés) a törvény keretei között;

1.5. nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy – ahol ezt törvény lehetővé teszi – helyi népszavazás nélkül;

1.6. csak törvényességi és alkotmányossági szempontból lehet felettük felügyeletet gyakorolni, alkotmányban vagy törvényben meghatározott eljárás keretében, a védeni szándékozott érdekek arányos beavatkozással, az erre feljogosított szervnek, ugyanakkor az átadott állami közfeladat tekintetében lehetséges a célszerűségi vizsgálat is;

1.7. az önkormányzatok jogaik védelmében, hatásköreik tiszteletben tartása érdekében, továbbá önkormányzati autonómiájuk megőrzésére jogorvoslatot vehetnek igénybe, és ezt az Alkotmányban vagy törvényben kell szabályozni.

2. Szabályozási, döntési és igazgatási autonómia

2.1. a helyi közügyek érdemi részének saját hatáskörben való szabályozási joga, továbbá azok igazgatási joga és képessége a helyi lakosság érdekében;

2.2. a helyi önkormányzás a szubszidiaritás elvére épül, azaz teljes döntési jogosultsággal rendelkezik minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe utalva; mivel a lakosokhoz legközelebbi szervhez kell telepíteni a közfeladatokat, és csak külön szakmai okból lehet más, magasabb szintre (regionális, központi) telepíteni azokat;

2.3. a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden ügyben az önkormányzat véleményét, ha azt közvetlenül érinti;

2.4. a helyi szükségletekhez alkalmazkodás és a hatékony igazgatás érdekében a helyi önkormányzatok maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket, az alkalmazottaknak, személyi állománynak az alkalmazási feltételei között tekintetbe kell venni a szakképzettséget, a díjazást és az előléptetési rendszert;

2.5. a választott helyi képviselők szabadon látják el feladataikat, rájuk törvény összeférhetetlenségi szabályokat állapíthat meg.

3. Gazdasági autonómia

3.1. megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosult a helyi önkormányzat, amely arányban áll az alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataival, e forrásokkal hatáskörének keretei között szabadon rendelkezik, gazdálkodik;

3.2. a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak legalább egy része helyi adókból és díjbevételeiből származzon, és mértékének meghatározására – jogszabály keretei között – a helyi önkormányzatnak kell hatáskört kapnia;

3.3. ne legyen egyetlen bevételi forrása az önkormányzatnak, hanem az többszatsornás, továbbá kellően rugalmas pénzügyi rendszert jelentsen, mivel a feladatokkal arányosnak kell lennie, és azokkal lépést kell tartani;

3.4. a pénzügyileg gyengébb helyzetű önkormányzatokat kiegyenlítő, újraelosztó rendszer révén kell olyan helyzetbe hozni, hogy korrigálják a különböző teljesítőképesség miatt gyengébb önkormányzatokat, hiszen a források szabják meg jelentős részben az önkormányzatok szabadságfokát is;

3.5. ki kell kérni a források önkormányzatokra eső részének meghatározásakor az önkormányzatok véleményét;

3.6. az állami támogatások nem köthetők csak és kifejezetten a feladatokhoz, hanem a működési és döntésszabadság épségben tartása is cél;

3.7. az önkormányzatok hiteleket vehetnek fel, és jogszabály keretei között felléphetnek a tőkepiacon.

4. Társulási, együttműködési autonómia

4.1. az önkormányzatok szabadon társulhatnak, együttműködhetnek más önkormányzatokkal, hatáskörük megoldása, közös érdekeltségű feladatok ellátásában;

4.2. az önkormányzatok országos és nemzetközi szinten érdekeik védelmében szövetségeket alkothatnak, azokba beléphetnek;

4.3. más országokban működő önkormányzatokkal szabadon együttműködhetnek.

A fentiekből kitűnik, hogy nagyjából és egészében a területi/helyi önkormányzatok autonómiája négy főbb autonómia-elemből áll össze, ha államszervezeti, költségvetési, szabályozási, igazgatási, szervezetalakítási és jogvédelmi következményekkel valóban számolunk. Ehhez képest az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Kongresszusa regionális önkormányzatokkal foglalkozó határozata (1997) azt emeli ki, hogy

- az adott területen (régióban) élő közösség *kollektív joga és képessége* a közügyek intézésére - a szubszidiaritás elve alapján,
- az öngazgatás jogával és hatósági jogkörrel felruházva,
- saját választott testülete révén.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése pedig határozatában (2003) az autonóm régiók létezésének politikai tapasztalatait abban foglalja össze, hogy

- a nemzetállam, az egységes nemzetre épülő, homogenizáló, centralizált, monolit állam ellenében ható társadalmi, kulturális, lokális erők kiegyensúlyozására alkalmas a decentralizált, a hatalmat az autonóm struktúrák és a kormányzat között megosztó, területi, regionális, kulturális, néhan föderális autonómiák különböző formáinak a bevezetése,

- ezzel mintegy fenntartja a társadalmi integrációt, az állam iránti lojalitást és állami egységet, teret engedve azonban az etnikai, kulturális, regi-

onális közösségek önazonosságának megőrzésére, egyben a demokrácia megerősítésére.

Másként fogalmazva: a társadalmi béke érdekében tett engedmény az autonómia, hogy az állam az maradjon, ami: működőképes, hatékony, újraelosztó, kiegyenlítő, egységes és elnyomó. Ezt persze nemcsak az adott régiókban/területen élő közösségeknek kollektívumként kell felismerniük, hanem az államnak, a politikai elitnek és a kormányzati apparátusnak is.

Magyarországon másfél évtized csak az alapozáshoz volt elegendő, hogy a szabályozásban, a közjogi rendszerben az elveket és a biztosítékokat megteremtjük. Ám a további építkezést, a regionalizmust és a decentralizációt, a központi hatalom lebontását, a kormányzattal szembeni konkurens hatalmat, a nehezen ellenőrizhető, egy kézben nem tartható önkormányzati rendszert már nem tudjuk évek óta fejleszteni. Különösen a helyi és a középszint gazdasági autonómiájának, a központi kormányzati szervek hatáskörének, feladatainak leépítése, valamint a kiegyenlítő mechanizmusok megteremtése maradt el. Egyre nagyobbak tehát a területi különbségek, a társadalmi dezintegráció és a szolidaritás hiánya. Szintén akadozik a kisebbségi önkormányzatok jogszerű és szakszerű működésének, különösen integratív szerepének elősegítése, reformálása. És akkor még nem is szóltunk a régóta beváltatlan ígéretről, a kisebbségek parlamenti képviselétéről.

Románia Alkotmányának az a sajátossága, hogy tartalmi szempontból az *autoritásra épül*, bár ez a szövegben nem szerepel, az egységes és oszthatatlan nemzetállamra, ahol tilos a területét megbontó szeparatizmusra uszítani, és amelyben igen alaposan szabályozott az elnök és a kormány hatásköre, a közpénzügy, míg kevésbé részletezett az egyéb központi és a jogvédő szerveké. Feltűnő, hogy a nyúl farknyi *Helyi közigazgatás* című fejezetben szerepel a megyei tanács és a prefektus, míg a régió – jelzőként – csak az állami mindenhatóságba becsomagolva jelenhet meg, mivel „az államnak biztosítani kell [...] a regionális fejlesztési politikáknak az alkalmazását, az Európai Unió céljaival összhangban”¹. Nincs tehát valódi közép-szint? Hiszen a megyében is csak összhangolás folyik², a prefektus pedig még furcsább, mert „helyi viszonylatban a kormány képviselője”, miközben megyei szinten építették ki hivatalát, amely „vezeti a minisztériumoknak és a többi központi közigazgatási szervnek a területi-közigazgatási egységekbe dekoncentrált közszolgáltatásait”³. Van tehát mégis közép-szint, csak az rejtőzködik?

Ugyanakkor az *autonómia* összesen négyféle összefüggésben és csak utalásszerűen, biztosítékok nélkül olvasható az Alkotmányban. Veress Emőd is⁴ a regionális fejlesztés időszzerű kérdései közt első helyen említi, hogy a szavak csapdájába esik, aki azt hiszi, hogy a Magyar Autonóm Tartománynak bármi köze lenne az autonómiához vagy a decentralizációhoz, sőt, a román jogi szaknyelvben nem ismert az önkormányzat fogalma sem. Nem

csoda, ha gyenge, szinte láthatatlan az önkormányzatiság és annak védelme, megtoldva azzal, hogy „formalista és erőtlen az Alkotmánybíróság”, a prefektusok törvényességi ellenőrzési jogosítványa nem egyértelmű, és hiányoznak helyi szinten a gazdasági önállóság elemi előfeltételei. Az érdeklődő a következő kitételekkel találkozhat a frissen módosított Alkotmányban:

1. Autonómiával rendelkeznek az *egyházak*, amelyeket vallásfelekezetnek nevez az Alkotmány, miszerint ez az államhoz való viszonyt jellemzi, ahhoz képest illeti meg azokat. Élvezik az állam támogatását, hogy vallásos lelki gondozást nyújthassanak a hadseregben, a kórházakban, a börtönökben, a menhelyeken és az árvaházakban. Ez persze nem teljes szabadságot, csak a lelki gondozás „megkönnyítését” jelenti⁵, továbbá azt, hogy „az állam biztosítja a vallási oktatás szabadságát minden vallásfelekezet sajátos követelményei szerint”, továbbá „az állami iskolákban a vallási oktatást a törvény útján szervezik meg és garantálják”⁶. Törvény útján tehát bármilyen mélyen is behatolhatnak ebbe az autonómiába?

2. Az *egyetemek* is autonómiával bírnak, amely nem szorul bővebb magyarázatra az alaptörvény szerint, ezért elég annyi, hogy „az egyetemi autonómia garantált”⁷. Mindenki azt ért alatta, amit akar, legyen szó állami vagy éppen magánegyetemről, egyházi intézményről. Az egyházi autonómiával azonosan, tegyük fel, hogy az egyetemi autonómia, alapjog vagy szabadság, akkor ugyanis „létének érintése nélkül kell alkalmazni” a törvényi korlátozást⁸, azaz a teljes megvonásig nem lehet eljutni a szükségesség és arányosság tesztje alapján, a törvény útján. Ez persze csak analógia, ha az autonómia alkotmányos joggal vagy szabadsággal egyenértékű.

3. A *rádió és televízió* is autonóm. Nem egészen világos, hogy a közszolgálati televízióról, rádióról van itt szó, vagy a kereskedelmi, közösségi és egyébéről is. Noha fontos érdek fűződne a közpénzekből támogatott közszolgálati médiának a közhatalomtól, de legalábbis a kormányzattól független működéséhez, a szöveg az antennához való hozzáférés jogáról és parlamenti ellenőrzésről beszél⁹. Korlátozott tehát ez az autonómia is, valóságos garanciát egyáltalán nem biztosít az organikus törvényben szabályozott törvényhozói ellenőrzés a rádió és a televízió szervezete és tevékenysége felett. (A tartalmi ellenőrzést régente cenzúrának hívták.)

4. Az alapjogokon kívül, a közhatóságokról szóló cím alatt is felbukkan a kifejezés. Ugyanis a *helyi autonómia*, sőt annak *általános jogállása* igenis létezik, egy sorban a helyi közigazgatással és a területszervezéssel, mivel mindegyikről organikus törvényben kell rendelkezni.¹⁰ Ebből egyrészt következik, hogy a helyi közigazgatás és a helyi autonómia nem azonos, mivel egy mondatban, de nem egymás mellett állnak, továbbá a helyi közigazgatásnak nincs általános jogállása (csak hatásköre, illetékessége, feladatköre), míg a helyi autonómiának van. Kicsit elbizonytalanodik az ember, mert a 117. § (3) bekezdésében azt olvassa, hogy „*autonóm közigazgatási*

hatóságok” léteznek, és ezeket is organikus törvénnyel kell létrehozni. Végül egészen megzavarodik, amikor a 120. §-ból megtudja, hogy a *területi közigazgatás* a decentralizáción, a helyi autonómián és a közszolgáltatások dekoncentrációján alapul. Szerencsére a 121. §-ból minden kivilágosodik: *a helyi autonómia, azaz a városok, községek autonómiája nem más, mint a választott helyi tanácsok és polgármesterek mint helyi közigazgatási hatóságok alternatív megnevezése, amelyek törvényi keretek között intézik a közügyeket, amely nyilván a közigazgatási ügyeknek a szinonimája.* (Sőt, a 136–137. §-ból kiderül, mégis van közigazgatási középszint, hogy az rendelkezessen az állami vagyonnal, azaz a köztulajdonnal, továbbá beszedje az adókat, ellenőrizze a közpénzek felhasználását.) Ez az autonómia tehát azért nem kap sem alkotmányos védelmet, és azért nincsenek kifejtve a legfontosabb tartalmi elemei, mert csak hangzásbeli azonosságról van szó, amely nem egyenértékű a valódi önkormányzati alapjogokkal, saját és az állammal megosztott hatáskörökkel, gazdasági, szabályozási, szervezeti és társulási jogosítványokból összeálló jogállással.

Amennyiben ennyire bizonytalan és csapdaszerű az autonómia fogalma, addig könnyű visszaélni vele. Így elsőként a valóságos feladat- és hatáskörökkel felruházott, az államszervezeti munkamegosztásba beilleszthető helyi önkormányzatiságot és más, az Alkotmányban alapjogi szinten ígért autonómia-formákat kellene a gyakorlatban megvalósítani. Csak ezekhez képest határozható meg egy újabb, regionálisan/etnikai elven szerveződő autonómia.

Összegzésként tehát, kisebbségi autonómiával államszervezeti, alkotmányjogi szempontból addig nem lehet reálisan számolni, ameddig helyi és területi szinten, regionálisan, sőt országosan (1. egyházak) is létre nem jöhetnek az állami omnipotenciát és centralizációt lebontó autonóm struktúrák, amelyek valóságos biztosítékokkal rendelkeznek demokratikus és törvényes működésük gazdasági, szabályozási, szervezeti és társulási elemeit illetően. Ha ezek az autonóm struktúrák nem élveznek *alkotmányos és törvényi védelmet*, úgy ki lesznek téve a politikai széljárásnak. Lehet persze, hogy az alulról építkezés nem várja be az Alkotmány újabb módosítását, ám ehhez *igen erős alapjogi rendszer* és megfelelő politikai konszenzus kell. Az alapjogok gyakorlása, kikényszerítése, azaz megerősítése terén nem várható gyors változás, mert nincs egyetlen varázsszer ehhez. Ami pedig a *politikai közakarát* egységének megteremtését illeti, az még a kevésbé érzékeny regionalizmus tekintetében is kétséges, miként Bárdi Nándor most megjelent könyvében¹¹ rámutat: „Molnár Gusztáv és a *Provincia* folyóirat által megfogalmazott regionalizmus kérdésében van a határon túli magyar politikában a legnagyobb konszenzus, mégis ennek a legkisebb a politikai támogatottsága. [...] Ennek a koncepciónak a képviselője és megvalósítása

legalább akkora konfliktusokkal járhat, mint a kisebbségi/nemzeti autonómiák kialakításáé. Az egységes állami közigazgatás komoly, különjogokkal bíró területi egységekbe való átszervezése Magyarországon sem népszerű dolog. Ezt bizonyítja az EU megkívánta nagyrégiós szerkezetek megteremtésének elhúzódása.” A központi/nemzetállami hatalom lebontásáról, az Alkotmány korszerűsítéséről és a közmegegyezés rögzös útjairól így még sokat fogunk vitázni, az EU-n belül és kívül egyaránt.

Jegyzetek

¹ 135. § (2) bek. g. pont.

² „a megyei tanács [...] egybehangoló közigazgatási hatóság” a 122. § értelmében.

³ 123. § (2) bek.

⁴ *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2003/2.

⁵ 29. § (5) bek.

⁶ 32. § (7) bek.

⁷ 32. § (6) bek.

⁸ 53. § (2) bek.

⁹ 31. § (5) bek.

¹⁰ 73. § (3) bek. o. pont

¹¹ Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*, Kalligram, Pozsony, 2004.