

## Az állam és az alkotmány

Előjáróban szeretném megjegyezni, hogy hozzászólásomban Varga Attila vitaindító tanulmányának<sup>1</sup> csupán egyik kérdésére reflektálok, és ezt sem jogász, hanem szociológiai, politikatudományi szempontból teszem meg. Arra keresem a választ, hogy mit jelent a "stat national" kifejezés, milyen politikai szándékot fejez ki, valamint, hogy várható-e az állam meghatározásának módosítása. Az alkotmánymódosítás, amint azt Varga Attila is állítja, nem egy egyszerű törvénymódosítás. Politikai keretét az alkotmány adja meg, és ez határozza meg az államszerkezetet is. A jogok és kötelességek mellett, az alkotmány szolgáltatja azt a hivatkozási alapot, amelyhez az alkotmánybíróság az illető állam összes többi törvényét viszonyítja.

Az 1989-es rendszerváltásokat követően az alkotmánymódosítás vagy az új alkotmány megalkotása volt a legjelentősebb politikai döntés. Az alkotmányozóknak olyan kérdésekre kellett válaszolniuk, hogy parlamentáris vagy prezidenciális legyen a rendszer, egy- vagy kétkamarás legyen a parlament, hogyan válasszák szét a hatalmi ágakat, milyen jogokat biztosítsanak az állampolgároknak, és ezen belül milyeneket a nemzeti kisebbségek számára. Az utópárt által dominált parlament, kétharmados többséggel rendelkezve, viszonylag könnyen érvényesíthette akaratát.

A jelenlegi román alkotmány nem pusztán a százegynéhány paragrafusból áll, hanem tükrözi a '90-es évek eleji szemléletét. E szemlélet határozza meg a romániai politikai rendszert, amely igen nehézkéssé teszi központi, bukaresti elit által nem kívánatosnak tartott módosításokat.

12 év távlatából nyugodtan kijelenthetjük, hogy a romániai átmenet sikertelen volt. Fel kell tennünk magunknak azt a kérdést, hogy vajon az alkotmány vagy más tényezők okolhatók ezért. A kérdés második fele egy túl hosszú elemzést igényelne, amelyre nem vállalkozom reflexiómban, így a kérdés első felére próbálok választ találni. A válaszom röviden az, hogy az alkotmány sok tekintetben gátolta az átmenetet. Az alkotmány egyik legnagyobb problémája, hogy egy központosított államban gondolkodik, és igen óvatos a perifériáról jövő kezdeményezésekkel szemben, legyen szó adminisztratív decentralizációról, regionalizmusról stb.

Ebben az összefüggésben vizsgálom meg a következő részben a Provincia memorandumát.<sup>2</sup> A memorandum tulajdonképpen az alkotmány és az államszerkezet átalakítására vonatkozik. A *Memorandum* által kiváltott reakciók a romániai társadalom egyik súlyos kérdésére irányították rá a figyelmet. Arra, hogy a politikusok, vezető újságok publicistái, sőt még az értelmiség egy jelentős része is a központosított, a többségi nemzet által ellenőrzött, a perifériáról jövő kezdeményezéseket csírájában elfojtó államban gondolkodik. Ezt az elemzést a nemzeti kérdés mentén is folytatni lehetne, ezzel viszont csak megkerülnénk a tulajdonképpeni kérdést. A központi kérdés pedig az *állam szerkezete*. A *Memorandum* épp az állam átszervezését javasolja, kisebb, saját identitással rendelkező politikai és közigazgatási egységek megteremtése által.

Mint már említettem, nem kell túl képzettnek lenni ahhoz, hogy valaki belássa: a romániai átalakulás, a kommunizmus bukását követő újabb keletű modernizáció sikertelen volt. Az államnak egyrészt nem sikerült átalakítania a legtágabb értelemben vett társadalmat, ugyanakkor nem sikerült kivonulnia a társadalomból. (Külön elemzést érdemelne, hogy erre vonatkozóan milyen szándékai voltak/vannak a politikai eliteknek.) Az állam szerepvállalásának megfelelő mértékéről eltérően a nézetek, viszont ahhoz, hogy kormányozni lehessen egy államot és társadalmat, végre kell hajtani a közigazgatási decentralizációt. Erre történtek tétova kísérletek, de ezt még nem lehet igazi átalakulásnak nevezni. Nem sikerült megteremteni egy működő szerkezetet. Erre a helyzetre jelentett egyfajta választ korábban az RMDSZ autonómiakonceptiója, újabban pedig a *Provincia*-csoport által megfogalmazott *Memorandum*, de ide sorolhatjuk a kormányzó párt *Erdélyi programjának* tétova kísérletét is. Egyetlen ilyen jellegű kezdeményezés sem Bukarestből származott, ellenkezőleg a legkeményebb ellenkezés épp a fővárosból jött. Ez jelzi, hogy mind a központ, mind pedig a perifériák teljes mértékben tisztában vannak azzal, hogy az elitek percepciója szerint a jelenlegi államszerkezet megváltoztatása előnyös a perifériának és hátrányos a központnak. Azt értelmetlen vitatni, hogy a periféria számára ez előnyös, de egyáltalán nem biztos, hogy a központ feltétlenül rosszul járna vele.

A jelenlegi központosítás, az állami beavatkozás, állami ellenőrzés egyszerűen meggátolja a társadalmi modernizációt. Ahhoz, hogy a modernizációs folyamatok beinduljanak, gyökeresen és minél gyorsabban át kell alakítani a jelenlegi

merev rendszert. Erre jelenthet megoldást a közigazgatási, gazdasági és politikai kompetenciákkal rendelkező régiók létrehozása. Az állam biztosan megtalálja annak a módját, hogy a régiók fölötti ellenőrzés valamilyen finomabb formáját megtartsa.

A *Memorandum* nem a nemzet, hanem az állam újraszervezésére irányul, ami a kisebbségek számára is kedvező lehet. De fontos hangsúlyoznunk, hogy itt területi-közigazgatási átszervezésről van szó, amely nem nemzeti alapon történik. A *Memorandum* a kor szellemében veti fel az állam átalakulásának kérdését. Az európai folyamatok azt jelzik, hogy a nemzetállamok átalakulnak, s ennek az átalakulásnak három fő jellemzője van. Az első az, hogy az államok szuverenitásuk egy részét átadják az Európai Uniónak. A második az, hogy a kompetenciák egy része átkerül a már létező helyi - tartományi, regionális, megyei, városi - szintre. A harmadik és a mi szempontunkból a legfontosabb, hogy újabb kisebb egységek alakulnak. Ezek kétféleképpen lehetnek. Egyrészt alakulhatnak a történelmi hagyományokat, a gazdasági ésszerűséget figyelembe vevő régiók, amelyek szervező elve nem nemzeti. Másrészt pedig megerősödhetnek, helyenként megalakulhatnak a nemzeti elvet is figyelembe vevő politikai egységek.

E kitérő után visszatérek az alkotmány és a nemzetállam kérdésére. Az alkotmánymódosítási és a *Memorandum* körüli vitákat követve nyilvánvaló, hogy a román politikai elit nem hajlandó lemondani az ország nemzetállami meghatározásáról. A nemzetállam nem egy deskriptív, szociológiai valóságot kifejező fogalom (hisz akkor Európában két ilyen állam lenne: Izland és Portugália). A nemzetállam meghatározás egységesítő, homogenizáló politikai törekvést fejez ki, amely a nemzeti elv alapján való intézményesülésben és a nemzeti érdekek alárendelődő infrastrukturális hatalom kiépítésében nyilvánul meg. Románia nem egyedülálló e tekintetben. Viszont a nemzetállami logikát követő államszerkezet jelen pillanatban a legnagyobb akadálya a sikeres átmenetnek. Nézetem szerint elemzési hiba az állam erejét alábecsülni különféle globalizációs elméletek szellemében. Az viszont nagyon is kétséges, hogy a nemzetállami logika vezethet-e működőképes, hatékony állam létrehozáshoz. Sokkal valószínűbb, hogy a nemzeti elvű intézményesüléshez való ragaszkodás épp ezt a működőképességet hiúsítja meg. Meglepődve tapasztaltam, hogy a legtöbb elemző, beleértve a 22 című bukaresti hetilap munkatársait is, nem észleli ezt a feszültséget. Igen súlyos gondok vannak ott, ahol egy ilyen kezdeményezést az állam integritása elleni támadásként kezelnek, és nem továbbgondolásra serkentő intellektuális kihívásként.

Az alapvető kérdésekre a politikai osztály nem találta meg a megfelelő választ. A számos megoldatlan kérdés mellett a többség és a kisebbség közötti viszony is rendezetlen. A nemzeti logikát követve a feszültségek, az ellentétek aligha csökkenthetők.

Ez a nemzeti logika fejeződik ki az alkotmány első paragrafusában is. A "stat national" fordítása *nemzetállam* vagy *nemzeti állam*. Nem egyértelmű, hogy melyik értelemben használják a törvényhozók. A nemzetállam tulajdonképpen nem más mint az állam szinonimája. Ebben az értelemben például minden európai állam nemzetállam. Amennyiben a nemzeti állam a helyes értelmezés, ami a többségi nemzet primátusát fejezi ki, úgy ez egy politikai szándékot fejez ki. Ez a politikai szándék értelmezhető nemzeti alapon történő homogenizációnak, asszimilációnak, de a legjóindulatúbb értelmezésben is kifejezi, hogy a többségi nemzethez tartozókat az állam (amelyet a többségi nemzet elitje ellenőríz) értékesebbeknek tekinti a többi állampolgárhoz viszonyítva.

A nyugat-európai államok is nemzeti államok, viszont ez politikájukban kevésbé jelenik meg markánsan. Ennek a magyarázata abban rejlik egyrészt, hogy a nemzetépítési folyamatot hamarabb kezdték el, és azt sikeresnek tekintik. Másrészt pedig az európai egyesülés és a regionalizáció valamelyest háttérbe szorította a nemzeti elven való politizálást.

Nemzetállami politikával a térségünkben elsősorban azokban az államokban találkozunk, amelyek rendelkeznek politikailag aktív nemzeti kisebbségekkel. Olyan kisebbségekkel, amelyek a többség felfogásában veszélyeztetik az illető állam nemzeti jellegét vagy területi integritását.

A nemzeti kisebbségek elsősorban olyan államokban szervezik meg intézményeiket nemzeti/etnikai alapon, illetve alakítanak etnikai pártokat, amelyekben jogaikat, identitásukat veszélyeztetve érzik. A nemzeti kisebbségek politikai céljait a következőképpen jellemezhetjük: egyrészt az államon belüli kisebb egységek, másrészt önálló intézményrendszer megteremtésére irányul. A nemzetállami politika éppen ezt a két törekvést ellenzi a leginkább. Ezek azok a követelések, amelyek az állami szuverenitást belülről megkérdőjelezzik. A kisebb politikai egységeket tekintve, ezért viszonyulnak Romániában annyira hisztérikusan az autonómia és föderalizmus kérdéséhez, valamint ezért olyan lassú és bonyodalmas az adminisztratív decentralizáció. Hasonló a motiváció szlovák részről, amikor a szlovákiai magyar politikai szervezetek más elképzelésekkel állnak elő az ország közigazgatási reformját illetően. És nem utolsósorban, a kezdeti ígéretések után emiatt nem időszerű a Vajdaság autonómiájáról tárgyalni. Az önálló

intézményrendszerre vonatkozóan ezért ellenzik úgy Szlovákiában, mint Romániában a magyar nyelvű egyetemi oktatásra irányuló kisebbségi követeléseket. Ugyanebbe a vonulatba sorolhatók a státustörvényt illető román és szlovák bírálókat. Az előbb felsoroltak által válik a kisebbségi kérdés nemzetállami kérdéssé. Itt kell megjegyeznünk, hogy ilyen kérdésekben általában egyetértés van a többségi nemzet pártjai között, és alapjában véve csak konjunkturális okok miatt tesznek engedményeket a nemzeti kisebbségek követelési teljesítésében.

Az állam, a nemzetállam kérdésének megértéséhez a folyamatokat kell megvizsgálnunk. Mann szerint az állam kétféle hatalommal rendelkezik, a despotikus és az infrastrukturális hatalommal. A despotikus hatalom a weberi értelmezéshez áll közelebb, és a régebbi államalakulatokra jellemző. Az infrastrukturális hatalom pedig a modern államra jellemző, amely az infrastruktúráján keresztül gyakorolja a hatalmát és ezáltal ma jobban ellenőrizheti és befolyásolhatja állampolgárait, mint bármikor a történelem során. Ezt a politikai ellenőrzés logisztikájának fejlődésével magyarázza. Értelmezésében az állam funkciói a belső rend fenntartása, a katonai védelem, a kommunikációs infrastruktúra fenntartása, valamint a gazdasági redisztribúció. Ezek az infrastruktúrákon keresztül gyakorolja az állam a hatalmát, és ez által konszolidálja területileg a hatalmát. A mi szemszögünkből az a fontos, hogy ezt a hatalmat milyen ideológia nevében teszi. A nemzeti elven való szerveződés áthatja ezeket az infrastruktúrákat, és ez által intézményesíti a nemzeti elven való szerveződést, valamint szocializálja a lakosságot. Amennyiben a nemzet az egyik központi érték, ez meg fog jelenni ezekben a struktúrákban is. Ralph Grillo nyomán két mechanizmust különböztethetünk meg: a politikum etnicizálódását és az etnikum politizálódását.<sup>3</sup> Az előbbi az állami kereten belüli nemzeteterősítő politikákra, míg az utóbbi az etnikai szerveződésre alapozó politikum (állam) megteremtésére vonatkozik. A szakirodalom inkább etnikum politizálódásával foglalkozott és kevesebb figyelmet szentelt a már meglévő állami keretekben zajló nemzeteterősítő nacionalizmusnak.<sup>4</sup> Ezen utóbbi politikák azok, amelyeket nemzetállami politikáknak nevezünk és a nemzeteterősítő nacionalizmus fogalmi körében értelmezhető. Rogers Brubaker szerint a nemzeteterősítő politika a következő előfeltevésekre, cselekvéseken és mechanizmusokon alapszik<sup>5</sup>: 1. létezik egy etnokulturális értelemben meghatározott többségi nemzet, amely megkülönböztethető az állampolgárságok összességétől. 2. azon az eszmén alapszik, hogy ez a csoport tulajdonosa az államnak. 3. ezen csoport nem rendelkezik teljes tulajdonjoggal az állam fölött. 4. a felsoroltak miatt tenni kell valamit, hogy biztosítani lehessen a többségi nemzet hegemoniáját (ezt nyelvi és kulturális politikával, demográfiai menedzsmenttel, illetve a gazdasági jólét biztosításával igyekszik elérni). 5. ennek a politikának az alátámasztására a múltbeli sérelmek és diszkrimináció hatásának ellensúlyozása szolgál. 6. ilyen alapon mozgósítja az államapparátust.

A brubakeri megközelítés alapján egy hasonló mechanizmust állíthatunk fel a nemzeti kisebbségek esetére is: 1. a nemzeti kisebbség etnokulturális értelemben megkülönbözteti magát az állampolgárok összességétől. 2. a nemzeti kisebbség jogfosztottnak és másodrendűnek érzi magát a nemzetállamban. 3. ahhoz, hogy ezt ellensúlyozza valamilyen típusú autonómiát és önálló intézményrendszert igényel. 4. ennek elérése érdekében mozgósítja a kisebbséghez tartozókat és megszervezi nemzeti alapú szervezeteit.

A többség és a kisebbség közötti konfliktus éppen ott érződik a leginkább, ahol a többségi, illetve kisebbségi nemzetépítés ellenállásba ütközik a másik nemzetépítés projektje által. Az egységes nemzetállam megteremtésének legfőbb akadálya a kisebbségi ellenállás. A kisebbségi nemzetépítésnek pedig a nemzetállami politika.

Ez a konfliktus az amely miatt nem várható a belátható jövőben, hogy a román alkotmány a "stat national" meghatározás megváltozna. A reflexióm elején megvizsgált memorandum körülötte helyzet világosan jelzi, hogy a román politikai elitben nincs hajlandóság az állam szerkezetének, nemzetpolitikájának megváltoztatására. Ezzel nem csupán a magyar kisebbség intézményi struktúrájának kialakulásának feltételei maradnak el, hanem Románia szerkezetváltása is a későbbiekre halasztódik. Nagyon későre.

## Jegyzetek

1 Varga Attila: A román alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek). *Magyar Kisebbség*, 2002. 2. szám.

2 *Provincia*, 2001. december.

3 Grillo, Ralph (ed.): "Nation" and "State" in Europe: anthropological perspectives. London: Academic Press, 1980.

4 Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed - Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge University Press, 1996.

5 Brubaker, Rogers, *i.m.*

- Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)
- Kántor Zoltán: Az állam és az alkotmány
- Takács Ferenc László: Alkotmányosdi
- Toró T. Tibor: Alkotmányozás és közösségi felelősség
- Tóth Judit: Alkotmányos hit - politikai illúziók nélkül
- Veress Emőd: Az 1991-es román Alkotmány reformja
- Victor Ducelescu: Az Alkotmány felülvizsgálatának néhány elméleti és gyakorlati szempontja
- Iulian Poenaru: Gondolatok egyes alkotmányos rendelkezések demokratikus természetéről
- Dr. Sulyok István: Az alkotmányosság kérdése Romániában
- Dr. Willer József: A kisebbségi jog az utódállamok alkotmányaiban
- 2.2. Az 1991-es Alkotmány vitája. Az alaptételek megvitatása
- Michael Mann: Megállította-e a globalizáció a nemzetállam emelkedését?
- Kiss Dénes: A határon túli magyarság egészségügyi helyzete és a státustörvény egészségügyi kedvezményeivel szembeni viszonyulása
- Balázs Sándor: Hatvanéves a "Huszonkét év"
- Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban
- Tóth Károly Antal: "A nemzet halott!"
- Zakota Zoltán: A romániai magyarság intézményrendszerének gazdasági feltételeiről
- Demény Gyöngyvér: Kisebbségek oktatási jogai és a magyar tannyelvű felsőfokú oktatás Romániában
- Gáti Attila - Orbán Márta: Privatizáció és vállalatértékelés
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére (I.)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990
- Az alkotmány-javaslat főbb szakaszai

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004  
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék