

### Autonómia és európai integráció

#### - Gondolatok az erdélyi magyar autonómia esélyeiről -

Kántor Zoltán és Majtényi Balázs bevezetőjükben nagyon jól rámutatnak arra, hogy az autonómia kérdése időről időre új aktualitással merül fel a politikai közbeszédben anélkül azonban, hogy látszólag bármilyen objektív külső körülmény megváltozásához kapcsolódna.

Az 1990-es évek legelején minden kisebbségben élő magyar közösségben megfogalmazódott az autonómia valamilyen formája iránti igény, de a többségi közhangulat és különösen a kormányzati, állami ellenállás miatt az ilyen követelések lekerültek a mindennapi politikai küzdelmek porondjáról és pusztán deklaratív célként maradtak meg a kisebbségi köztudatban. A belpolitikai nehézségek mellett az autonómia-követeléseknek nem kedvezett a nemzetközi közvéleménynek – elsősorban a területi autonómiával szemben meglévő – bizalmatlansága és a magyar kormányok ezzel kapcsolatos bizonytalanságai sem.

Romániában sem bukkant még fel olyan meghatározó többségi politikus vagy politikai erő, amely az erdélyi magyarság autonómia-igényét, akárcsak tárgyalási alapnak is, el tudná fogadni. Annak ellenére sem, hogy értelemszerűen többféle (területi vagy személyi elvű)<sup>1</sup> autonómiáról beszélhetünk, s az állami hatáskörök megosztása, ami végül is minden autonómia lényegét jelenti, például a kultúra vagy az oktatás terén sokféle módon elképzelhető, és viszonylag könnyen kialakítható kompromisszumokkal megoldható volna.<sup>2</sup> Ezen a merev elutasításon Románia nemzetközi kapcsolatainak fejlődése sem változtatott. Sem az ország 1993-as csatlakozása az Európa Tanácshoz, sem a friss NATO-tagság vagy az Európai Unióhoz való közeledés nem tudott alapvetően változást hozni ezen a téren.

Ahogy arra a vitaindító tanulmány szerzői is rámutatnak, a kisebbségi autonómia bármilyen formájának megvalósításához két alapfeltételre mindenképp szükség van: az autonómia-követelésre vonatkozó, a magyar kisebbségi közösségen belüli egyetértésre;<sup>3</sup> valamint a román többségi közvélemény elfogadására és a román hatalommal való, törvényekkel garantált megegyezésre. Ezeknek a feltételeknek a megteremtéséhez, különösen a többségi politikai szándékok formálásához ugyanis külső tényezők, a nemzetközi környezet is hozzájárulhat. Az autonómia-követeléseknek azonban az elmúlt másfél évtized sem igazán kedvezett: a nemzetközi közvélemény inkább közömbös és óvatosan elutasító volt a kisebbségi autonómia-követelésekkel szemben, akár békés módon, a demokratikus és jogállami szabá-

lyok betartásával merült fel az (például a magyar kisebbségek esetében), akár erőszakos konfliktusok során (például a volt-Jugoszlávia területén), önmagában az autonómia iránti kisebbségi igény nem váltott ki komolyabb reakciókat, csak az, ha már véres összecsapások a területi elszakadás veszélyével és az emberi jogok tömeges megsértésével jártak.

A kedvezőtlen külső feltételekhez, ahogy arra Majtényi Balázs és Kántor Zoltán is utal, persze az is hozzájárult, hogy magyar kisebbségi közösségek ilyen igényeit valójában Magyarország sem támogatta hatékonyan és következetesen.

Úgy tűnik, az előnytelen körülményekkel az RMDSZ is számot vetett, és – ha formálisan nem is, de a román hatalommal szemben (különösen 1996 óta) és nemzetközi politikájában – ténylegesen tartózkodott attól, hogy autonómia-igényét napirendre tűzze. Ezt a „defenzív” hozzáállást törte meg az, hogy az RMDSZ belső ellenzéke<sup>4</sup> 2003 januárjától kezdve egyre határozottabban lépett fel azzal, hogy a Szövetség vezetésétől és fő politikai irányvonalától való különállását egyebek mellett a kisebbségi autonómia követelményének előtérbe állításával fogalmazta meg. Ám úgy tűnik, azt, hogy erre mikor került sor, nem a külső körülmények változása, hanem az erdélyi magyar közéletben meglévő, különösen az RMDSZ-en belül jelentkező ellentétek kiéleződése határozta meg, és ez mind az erdélyi magyarság új társadalmi és politikai szervezeteinek (így az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) és Székely Nemzeti Tanács (SZNT) vagy a Magyar Polgári Szövetség) létrejöttére, mind az EMNT és az SZNT keretében megfogalmazott autonómia-törvénytervezetek megszületésére kényszerűen rányomta bélyegét.

Kántor Zoltán és Majtényi Balázs tanulmánya mindennek fényében mutatja be, milyen koncepciókat tár elénk a közelmúltban napvilágot látott két autonómia-tervezet.<sup>5</sup> A szerzők összefogottan és elméleti igénnyel fogalmazzák meg véleményüket nemcsak a tervezetekről, de bármilyen erdélyi (romániai?) magyar autonómia létrehozásának előfeltételeiről is. A tervezetek erényeiről és hiányosságairól szinte mindent elmondtak, így az alábbiakban elsősorban arra kívánok reflektálni, hogy miként lehet az autonómia-követeléseket az európai integráció keretében értelmezni.

Románia esetében – kimondva vagy kimondatlanul – sokan az ország EU-csatlakozásától és Magyarország EU-tagságától is kedvező változást várnak ezen a téren. Ahogy arra a szerzők is utaltak, a mai RMDSZ-vezetés inkább Románia uniós csatlakozására helyezné a hangsúlyt, amely kedvező körülményeket teremtene az autonómia megteremtéséhez is, ám mások, így például Bakk Miklós, az EU-csatlakozás „igazodási kényszerének” kihasználását tartják célravezetőbbnek, mondván, amíg egy ilyen erős külső megfelelési kényszer létezik, addig lehet a román hatalommal szemben is eredményeket elérni.<sup>6</sup>

De létezik-e vajon ilyen „igazodási kényszer”, s ha igen, mire vonatkozhat a kisebbségvédelem terén?

Az elmúlt évtizedben meghatározó volt a közép- és kelet-európai országok intézményes csatlakozása a nyugat-európai integrációs szervezetekhez, az Európa Tanács-i tagság vagy a NATO-csatlakozás minden régióbeli ország számára egyfajta „politikai tesztet” is jelentett, így a friss demokráciák (a demokratikus intézmények és az emberi jogok védelmének) kielégítő, „európai színvonalú” működésének elismerését is.<sup>7</sup>

Az európai intézményi betagozódás folyamatában kétségtelen, hogy az EU-tagság jelenti a legnagyobb lépést. Az is tény, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nemcsak jogi értelemben vett adaptációs kényszert (mindenekelőtt az uniós joganyag elfogadását), hanem politikai normák átvételét is jelenti. Ráadásul a csatlakozás politikai feltételei között szerepel a „kisebbségek tiszteletének és védelmének” követelménye is. Ennek fényében az érintett kisebbségi közösségek természetes, hogy komoly várakozásokkal tekintettek arra, hogy a csatlakozási folyamat ne csak mint az adott állam állampolgárait, hanem mint nemzeti kisebbséghez tartozókat is kedvezően érintse őket, hogy a csatlakozás során kisebbségi jogköveteléseiket az EU támogassa, vagy legalábbis figyelemmel kísérje.

Az elmúlt évek tapasztalata azonban az ilyen várakozásokat csak részben támasztotta alá. Tekintettel arra, hogy az EU-nak nincs olyan jogszabálya, irányelve vagy akár egységes politikai nyilatkozata, amely az Unió tagállamaiban élő kisebbségek jogait érintené, ezért a bővítés során is az EU képviselői az általános nemzetközi kisebbségvédelmi standardokat kérték – inkább kevesebb, mint több következetességgel – számon a tagjelölteken. De ez nem jelentette azt, hogy az EU a meglévő – ráadásul sokszor homályosan megfogalmazott – nemzetközi kisebbségvédelmi normáknak új értelmezést adott volna, vagy a csatlakozás során ezek következetes betartására hatékony ellenőrző módszert dolgozott volna ki.<sup>8</sup> Egyes vélemények szerint, ez nem is lehetett feladata, hiszen a tagállamok a kisebbségek védelmét nem jogi kritériumként, hanem pusztán a tagság politikai feltételeként határozták meg, valószínűleg szándékosan nagyobb mozgásteret hagyva ezzel az EU-nak a kisebbségvédelmi feltétel súlyának meghatározásában. Nehezen elképzelhető, hogy pusztán a kisebbségi jogok nem kielégítő érvényesítése egy tagjelölt állam csatlakozását igazán befolyásolni tudja.<sup>9</sup>

Mégis, mivel a csatlakozás során az EU képviselői rendszeresen a létező nemzetközi normákra hivatkoztak, érdemes talán röviden áttekinteni, milyen háttérrel nyújt a nemzetközi jog az autonómia iránti igényekhez, és ez milyen szerepet kapott Románia európai integrációjában.

### **A nemzetközi jog és az autonómia**

A nemzetközi jog – közzismerten – óvatosan foglalkozik a kisebbségek jojaival, és az autonómiához való jogot kifejezetten nem ismeri el.

A nemzetközi jogi egyezmények, az egyetemes, egyéni emberi jogok nyelvezetével, csak „a kisebbségekhez tartozó személyek” jogait ismerik el. Ami ugyan értelemszerűen magában foglalja a kisebbségek, mint közösségek létének elismerését is<sup>10</sup>, de igen messze áll a kisebbségek kollektív jogainak, például az államon belüli öngazgatáshoz, autonómiához való jognak akár implicit elismerésétől. Az aláíró államokra jogilag kötelező egyezményekben, mint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának a kisebbségek jogaira vonatkozó 27. cikke, vagy az Európa Tanács (ET) Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének 3. cikke ugyan kimondja, hogy a kisebbséghez tartozók jogukat „egyénilag vagy másokkal közösségben gyakorolhatják” – s hasonló módon az ET Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának rendelkezései is közösségben gyakorolható jogokra vonatkoznak (anyanyelvi oktatás, tájékoztatás, művelődés, stb.) –, ez semmiképp nem jelenti azt, hogy közösségi életük intézményi irányítására is jogot formálhatnak.

Az is tény, hogy egyebek mellett az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye kimondja, hogy kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a közügyekben és „különösen az őket érintőkben” részt venni,<sup>11</sup> de ennek mikéntje nincs meghatározva. A kulturális vagy személyi elvű és a területi autonómia is olyan intézmény, amely a kisebbségeknek a saját ügyeikre vonatkozó közéleti jogait a legmesszemenőbben biztosítja, de az államok többsége ezt az értelmezést nem vállalja fel. Általános jelenség ugyanis, hogy a kisebbségek jogköveteléseit sokszor a konfliktusveszéllyel, a területi autonómiát pedig a területi elszakadás felé tett első lépéssel azonosítják. Nem véletlen, hogy – más emberi jogi egyezményekkel szemben – a kisebbségek jogaival foglalkozó nemzetközi dokumentumoknak visszatérő motívuma például, hogy külön cikkelyben erősítik meg az államok szuverenitásának elvét és területi integritásának védelmét, hangsúlyozva, hogy egyetlen kisebbségi jog sem gyakorolható ezen elvekkel ellentétesen.<sup>12</sup>

Mindemellett, a jogilag nem kötelező dokumentumokban több konkrét utalást is találhatunk az autonómiához való jogra. Egyebek mellett az EBESZ<sup>13</sup> 1990-es koppenhágai dokumentuma szerint elképzelhető, hogy az államok a kisebbségek „speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését” tűzzék ki célul.<sup>14</sup> Az 1999-es EBESZ Európai Biztonsági Charta pedig egyenesen kimondja, hogy „az autonómia különböző formái (...) fenntartják és elősegítik egy létező állam nemzeti kisebbségeinek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását”.<sup>15</sup> Az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993. sz. ajánlása is hasonló megfogalmazásban ismeri el a kisebbségek „különleges státushoz” való jogát.<sup>16</sup>

Legújabbán pedig az ET Parlamenti Közgyűlése külön határozatban (1334/2003) ismerte el az autonóm régiók szerepét a konfliktusok megol-

dásában. Ez a határozat és a hozzá kapcsolódó közgyűlési ajánlás<sup>17</sup>, valamint az ezeket előkészítő (jelentéstevője után) Gross-jelentésnek nevezett tanulmány kifejezetten nagy visszhangot kapott, de kétséges, hogy az ajánlásban javasolt, az autonóm régiókról szóló európai egyezmény megszületik-e valaha is, és, ha igen, abban az ajánláshoz hasonló hangsúllyal jelennek-e meg a kisebbségek szempontjai. Természetesen fontos, hogy az Európa Tanács külön dokumentumban és pozitív megközelítésben foglalkozik a kisebbségi autonómiával, de ez az ET hozzáállásában sem jelent komoly változást.

Ezek a jogilag nem kötelező erejű ajánlások és politikai nyilatkozatok nem jelentenek többet annál, hogy a nemzetközi közösség nem tagadja az autonóm közigazgatási szervezetek pozitív szerepét a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításában, illetve a kisebbségek és államaik közötti kapcsolatok normalizálásában. De mivel csak politikai ajánlásokról, nyilatkozatokról van szó, amelyek mögül hiányzik az európai államok kötelezettségvállalása, újabb hivatkozási alapnál többet nem nyújtanak ezek a dokumentumok. A nemzetközi közvélemény hozzáállása alapvetően nem változott, nem várható, hogy nemzetközi szervezetek kifejezetten támogatást nyújtsanak az autonómia-követelésekhez, de ugyanakkor ezek a követelések korábban sem ütköztek a nemzetközi jog alapelveivel, és jogi szempontból mindig legitimnek tekinthetőek voltak.<sup>18</sup>

### **Az európai integráció eddigi tanulságai**

Az autonómia biztosításának bátorítása vagy lehetőségének elismerése már Románia 1993-as ET tagságának elfogadásakor is jelentkezett, amikor az ET Parlamenti Közgyűlése felszólította Romániát, hogy a nemzeti kisebbségek jogait az ET említett 1201/1993-as ajánlásainak megfelelően rendezze.<sup>19</sup> Igaz, később a kisebbségvédelmi Keretegyezmény 1995-ös elfogadásával (amelyben az autonómiára már nem történt utalás) az ET-n belül az 1201/1993-as ajánlás jelentősége csökkent, mégis, ennek a kötelezettségvállalásnak a teljesítése Romániával szemben – többek között azért, mert a romániai magyarság politikai képviselői és a törekvéseiket támogató magyar kormány is ezt számon tartotta – a későbbiekben is napirendre került. 1995-ben az EU védnöksége alatt szervezett Európai Stabilitási Egyezmény<sup>20</sup> egyik fontos elemének szánták a magyar-román alapszerződés aláírását. Erre végül is a Stabilitási Egyezmény keretében nem került sor, de az érintettek számára egyértelművé tették, hogy a szerződés megkötése fontos lépés lehet a NATO- és az EU-tagság elérése felé is. 1996-ban, a magyar-román alapszerződés megkötésekor, a két ország kormánya a szerződés tartalmát és időzítését kritizálókval szemben épp arra hivatkozott, hogy az alapszerződés megkötése az integráció előfeltétele volt.<sup>21</sup> De ez a

külső ösztönzés, úgy tűnik, nem volt elég erős ahhoz, hogy a legfontosabb kérdésben, az autonómiához való jog rögzítésében előrelépés szülessen. A magyar kormány elfogadta azt a román javaslatot, amely az említett 1201/1993-as ET Ajánlás autonómiára vonatkozó cikkelyének megszorító értelmezésére vonatkozott, ami gyakorlatilag kizárta, hogy az Ajánlás említett 11. cikkelye alapján bármilyen kollektív jogok megillessék a romániai magyar kisebbséget.<sup>22</sup>

Ráadásul, ezt követően a kérdés gyakorlatilag lekerült a napirendről, az európai szervezetek előtt az alapszerződés megkötésével az autonómia-probléma elvesztette jelentőségét, hiszen azt, még ha közvetetten is, de a két ország szerződésben rendezte. Ezt a nézetet erősíti az is, hogy 1996 óta a magyar kormányok – az RMDSZ hivatalos politikájának támogatására hivatkozva, amely sem kormányalakítási tárgyalásokon, sem a parlamenti alkukban ezt nem vetette fel – ugyancsak nem tartották fontosnak, hogy az autonómia kérdését a kétoldalú kapcsolatokban újra napirendre tűzzék.

### **EU-csatlakozás és autonómia**

Véleményem szerint a román–magyar alapszerződés Románia számára is jelentős lépés volt az európai integráció felé, s annak ilyen formában való megkötése az erdélyi magyarság autonómiájának nemzetközi támogatására is rányomta a bélyegét. Természetesen nincsenek örökre lezárt kérdések, de az autonómia-követelés ismételt felvetéséhez, s különösen ahhoz, hogy az nemzetközi szinten is figyelmet kapjon, ma mindenképp nagyobb erő kell, mint korábban, és ehhez nélkülözhetetlen a romániai magyarság politikai képviselőinek egységes fellépése és a magyar kormány egyértelmű támogatása is. Az EU-csatlakozás csak ebben az esetben jelenthet bármilyen pozitív ösztönzést Románia számára, bár ennek sikere akkor is kérdéses maradna. Ennek több oka is van.

Az Unió számára a jószomszédi kapcsolatok (akár tagjelölt államról legyen szó, akár tagállamról) és a politikai stabilitás sokkal fontosabbak, nagyobb jelentőségűek, mint a kisebbségi jogok legmagasabb szintű biztosítása. Így a csatlakozás során alapvetően nem az érintett kisebbség igényeit és azok kormányzati teljesítését veszi figyelembe, hanem elsősorban az ET két vonatkozó egyezménye, a kisebbségvédelmi keretegyezmény és a nyelvi charta ratifikálását; valamint az esetleg a kisebbségekhez kapcsolódó konfliktusok békés és megnyugtató rendezését (lásd például az érintett anyaországgal való kapcsolatok szerződéses rendezését).<sup>23</sup>

Az EU Bizottság által a csatlakozás előrehaladásának értékelésére készített Romániával foglalkozó éves országjelentésekből is kitűnik, hogy a magyarság számára fontos politikai és jogi követelések vagy konfliktusok az országjelentésekben alig jelennek meg, ezek az EU szempontjából többnyi-



re közömbösek maradtak.<sup>24</sup> Már az 1997-es előzetes véleményében is a Bizottság hangsúlyozta, hogy a magyar kisebbség megfelelően integrálódott a román társadalomban, s külön kiemelte, hogy mivel törvényileg a parlamenti, sőt az RMDSZ révén kormányzati részvétele is biztosított, a közéletben és az őt érintő kérdések döntéshozatalában a magyar kisebbség részt tud venni.<sup>25</sup> Alapvetően ez az álláspont határozza meg a csatlakozási felkészülés ellenőrzését végző EU Bizottság véleményét a magyar kisebbség tekintetében azóta is. Románia, a legtöbb tagjelölt államhoz hasonlóan, eddig minden évben megfelelt a csatlakozás politikai követelményeinek, így a kisebbségvédelmi kritériumnak is.

Az EU a kisebbségvédelem ellenőrzésében végig következetlen és bizonytalan politikát folytatott a csatlakozás ideje alatt.<sup>26</sup> Bár az *Agenda 2000*-ben az ET kisebbségvédelmi keretegyezmény mellett még az ET 1201/1993-as ajánlásának alkalmazása is felmerült, a későbbiekben az EU tagállamok és a Bizottság csak a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta ratifikálását kérték következetesen számon a tagjelölteken, s nemcsak az 1201-es ajánlás tűnt el a napirendről, de a – sokszor az EU nyomására – aláírt nemzetközi egyezmények gyakorlati alkalmazásának problémái sem keltették fel a Bizottság figyelmét. Ennek ellenére ismét hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság ezt nem is tekintette feladatának, inkább más nemzetközi szervezetekre próbált hagyatkozni ezen a téren, hiszen a kisebbségeket érintő ügyekben az Európa Tanács és az EBESZ is hagyományosan nagyobb szerepet vállal, s bár ezek a nemzetközi szervezetek kisebb befolyást tudnak gyakorolni az egyes államok politikáira, az EU a csatlakozási folyamat során sem törekedett arra, hogy a kisebbségvédelem terén átvállalja szerepüket.

A csatlakozási folyamat előrehaladásának ellenőrzésében az EU Bizottsága (és rajta keresztül a tagállamok) a politikai feltételek értékelésénél alapvetően a tagjelölt ország kormányaitól szerzik be információikat. Ugyanezeket egybevetik a civil szervezetektől vagy más nemzetközi szervezetektől (a kisebbségvédelem tekintetében mindenképp az ET Főtitkárságtól és a Keretegyezményt felügyelő Szakértői Bizottságtól, valamint az EBESZ Kisebbségi Főbiztosától) kapott információkkal, s az érintett kisebbség képviselőinél is tájékozódnak, de a kormányzati információkat csak akkor kérdőjelezik meg, ha szinte minden egyéb forrásból azzal ellentétes tájékoztatást kapnak. Így ahhoz, hogy az erdélyi magyarság autonómiájának ügye Romániával szemben napirendre kerüljön, elengedhetetlen, hogy ne csak a magyar kisebbség politikai képviselői tartsák egyértelműen és egyöntetűen ezt a legfontosabb akadálnak a kisebbségi jogok érvényesítésében, hanem azt a nemzetközi szervezetek is támogassák (amiben a magyar diplomáciának is szerepet kell vállalnia).

Az autonómia esélyei a csatlakozás után sem valószínű, hogy lényegesen megváltoznának. Annak ellenére, hogy a kibővített Unióban jelentősen megnő a politikailag aktív kisebbségek száma, és már most nyilvánvaló, hogy önmagában az uniós tagság elnyerése nem oldja meg a kisebbségek problémáit, valószínű, hogy az EU a tagállamaival szemben még kevésbé lesz hajlandó és képes az ilyen gondok rendezése érdekében fellépni, mint a tagjelölt államokkal szemben a csatlakozás folyamán tette. Elég csak arra gondolni, hogy a kisebbségek jogai, ha bele is kerülnek az Unió alkotmányos szerződésébe, akkor is csak olyan egyéni jogokként, amelyek valószínűleg konkrét kötelezettségeket az EU keretén belül nem rónak a tagállamokra.<sup>27</sup>

Összességében, a fentiek alapján azt lehet mondani, hogy bár politikailag az EU-csatlakozás a kisebbségvédelemben is támaszt valamiféle „igazodási kényszert”, de ez önmagában nem tudja lényegesen befolyásolni a kisebbségek helyzetét a tagjelölt államokban. Az EU-csatlakozás a legjobb esetben alkalom lehet arra, hogy az erdélyi magyarság könnyebben tudja úgy megfogalmazni autonómia-igényét, hogy az – kihasználva a nyilvánosság erejét, ami az EU-csatlakozási követelmények teljesítését (így a kisebbségvédelem is) kíséri – nagyobb nemzetközi figyelmet kapjon. Természetesen, akármilyen kisebbségi autonómia-elképzelés mellett is alakul ki egyetértés a romániai magyarság politikai képviselői között, az ahhoz szükséges törvényi feltételeket egyedül a román belpolitikai alkukban lehet elérni. Ebben Románia európai integrációs törekvése és az a tény, hogy ha „félszemmel” is, de az EU a kisebbségek helyzetét is nyomon követi, a magyarság alkupozícióit javíthatja, viszont ehhez értelemszerűen az kell, hogy az autonómia kérdése a politikai alkuk tárgya legyen.

2004. április 28.

### *Jegyzetek*

<sup>1</sup> Vö.: Brunner, G. – Küpper, H.: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*. In Gál Kinga (szerk.) *Minority Governance in Europe*. Budapest, OSI, 2002. 20–32. A tanulmány magyar fordítását lásd jelen lapszám *Kitekintő* rovatában.

<sup>2</sup> Valójában minden kisebbségi autonómia egyedi megoldást jelent, amely egy adott államban, adott kisebbség(ek) számára, adott politikai körülmények között elérhető kompromisszumokat tükrözi. A tapasztalatok szerint egy ilyen politikai kompromisszum törvényi formába öntése sosem a jogi eszközök hiányán múlik. Vö.: Hannikainen, Lauri: ‘Self-Determination and Autonomy in International Law’. In Sukksi, M. (szerk.) *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 97–99.



<sup>3</sup> Természetesen ez nem politikai vagy szervezeti egységet kell, hogy jelentsen, pusztán annyit, hogy a magyar nemzeti közösség politikai képviselői egyetértésre jussanak egy olyan autonómia-koncepcióról (vagy legalább egy ez irányú politikai stratégiáról), amely a román többség politikai képviselőivel szemben tárgyalási alapként szolgálhat.

<sup>4</sup> Az RMDSZ „belső ellenzéke” kifejezést Kántor Zoltán – Majtényi Balázs vitaindító tanulmányával egyező értelemben használom, lásd ott a 2. lábjegyzetet.

<sup>5</sup> A Bakk Miklós politológus vezetésével készített regionális autonómiára épülő (ún. Bakk-féle) tervezet és az SZNT-ben elfogadott, a román parlamenthez is benyújtott Székelyföld autonóm státútumáról szóló törvénytervezet (ún. Csapó-féle tervezet).

<sup>6</sup> Autonómia-latolgotók, <<http://politika.transindex.ro/?cikk=2183>>; Vö. még Bakk Miklós – Horváth Andor – Salat Levente: Az RMDSZ 2003-ban - útkeresés integrációs határpontokon. *Magyar Kisebbség* 2003/1 (27).

<sup>7</sup> Vö.: Bideleux, Robert: 'Europeanisation' and the Limits to Democratisation in East-Central Europe'. In Pridham, G. and Agh, A. (szerk.) *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester University Press, Manchester, 2001. 25–53.

<sup>8</sup> Vö.: Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate* 2003/Tavaszi, 3–21.

<sup>9</sup> Vö.: Vermeersch, Peter: Ethnic Mobilisation and the Political Conditionality of European Union Accession: the Case of the Roma in Slovakia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002/28. (1), 83–101.

<sup>10</sup> Vö.: Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon Press, Oxford, 1991. 141–142. és 173–177.

<sup>11</sup> ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye 15. cikk. Lásd Majtényi B. – Vizi B. (szerk.) *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat, Budapest, 2003. 162. A hivatkozott nemzetközi dokumentumokat, ha külön nem jelölöm, az alábbiakban is innen idézem.

<sup>12</sup> Pl. ET Keretegyezmény 21. cikk, ET Nyelvi Charta 5. cikk.

<sup>13</sup> Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

<sup>14</sup> 35. bek.

<sup>15</sup> 19. bek.

<sup>16</sup> 1201(1993) sz. Ajánlás az Emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban, 11. cikk: „Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek”.

<sup>17</sup> 1609 (2003) Ajánlás az autonóm régiók pozitív tapasztalatairól, mint a konfliktusmegoldás lehetséges eszközeiről.

<sup>18</sup> Vö.: Vizi Balázs: Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In Gál Kinga (szerk.) *Minority Governance in Europe*. OSI, Budapest, 2002. 49–52.

<sup>19</sup> OPI\_176/1993. Vélemény Románia tagsági kérelméről az Európa Tanácsban (1993. szeptember 28.) <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EOPI176.HTM>>

<sup>20</sup> A francia kezdeményezésre született ún. Ballardur-terv alapján tető alá hozott Egyezmény célja eredetileg az volt, hogy az európai integráció perspektívájával ösztönözzék a kelet- és közép-európai államokat, hogy külön kerekasztal tárgyalásokon rendezzék határ- és kisebbségi vitáikat. Ugyan a program nem hozta meg a várt eredményt, egyetlen komolyabb vívmánya a magyar-szlovák alapszerződés aláírása volt 1995-ben, de világossá tette, hogy az EU tagállamai számára nem közömbös a tagjelölt államok kisebbségi problémáinak rendezése.

<sup>21</sup> Vö.: Pataki Gábor Zsolt: Az alapszerződések stratégiai háttere: kényszer és kompromisszum, avagy az euroatlanti integráció lehetősége. *Magyar Kisebbség* 1996/4.

<sup>22</sup> Vö.: Zsigmond Barna: Az 1201-es Ajánlás 11. és 12. cikke és a román-magyar alapszerződés kapcsolata. *Magyar Kisebbség* 1996/4.

<sup>23</sup> Lásd. Hardeman, Hilde: The Copenhagen Criteria for Accession to the European Union and the European Union's Regular Reports. In Soldjatenkova, T. – Waegemans, E. (szerk.): *For East is East: Liber Amicorum Wojciech Skalmowski*. Leuven, Peeters, 2003. 107–117.

<sup>24</sup> Az országjelentések elérhetőek az interneten: <<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/romania/index.htm>>

<sup>25</sup> Agenda 2000 – Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union DOC/97/18 Brussels, 15th July 1997. 17–19.

<sup>26</sup> Annak ellenére, hogy pl. 1998-tól már az első jelentésében is a Bizottság sürgette a magyar állami egyetem létrehozása körül kialakult vita rendezését, és üdvözölte a Petőfi–Schiller Egyetem megalapításának gondolatát, 2002-ben anélkül nyugtázta a magyar állam kizárólagos finanszírozásával alapított Sapientia magánegyetem működését, hogy akár csak utalt volna arra, hogy a román állami magyar vagy multikulturális egyetem ügyében semmi előrelépés nem történt. Regular Report on Romania's Progress Towards Accession COM (2002) 700. 36–37.

<sup>27</sup> Hillion, Christophe: Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén. *Pro Minoritate* 2003/Tél 9–16. A magyarság szempontjából sokkal inkább jelentősége lehet annak, ha az EU regionális politikájának hatására sikerülne gazdasági-statisztikai egységként egy székelyföldi régiót létrehozni, ami gazdasági fejlődésben mindenképp jótékonyan segítené elő a székely megyékben élő magyarság belső kohézióját. Ez akkor is így van, ha egy ilyen régió megalakítása politikai értelemben és a kisebbségi jogok bővülésében kevés változást hozhat. Nem csak az múlik a román parlamenten, hogy mekkora és milyen etnikai összetételű régiókat hoz létre Románia, hanem az is, hogy milyen mértékben érvényesíti a szubszidiaritás elvét, milyen hatásköröket ad át, és milyen közvetlen legitimációs elveket érvényesít (pl. közvetlenül választott regionális közgyűlés létrehozásával). Az Unió politikáinak alkalmazása szempontjából igazából közömbös, hogy a román állam által kialakított régiók mennyire tudnak önálló döntéseket hozni Bukaresttől, és milyen közigazgatási hatásköröket kapnak, ha egyáltalán kapnak ilyeneket. Vö.: Horváth Réka – Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában. *Magyar Kisebbség* 2003/1.