

A második világháborút követően kialakult kétpólusú világ 20. század végi európai forгатókönyvei közt Hankiss Elemér a „demográfiai bomba” és az „etnikai szeparatizmus” névvel jelölte meg azokat a scénáriókat, amelyekről az 1970-es évektől kezdődően a politológiai szakirodalomban érdemi elemzések, prognózisok jelentek meg. A fejlődő világ túlnépesedési tendenciái mellett a szovjet világrendszer – elsősorban maga a Szovjetunió, Jugoszlávia, Bulgária, Románia és Csehszlovákia – etnikai, nemzeti viszályainak kiéleződése, militarizálódása kezdte átvenni azoknak – a pártállami rendszerek változását, összeomlását előidézni hivatott – tényezőknek a szerepét, amelyeket jó ideig a rendszer elleni népfelkelésekkel, politikai fordulatokkal azonosítottak. Ráadásul az etnikai tényezőnek ezzel a kelet-európai felértékelődésével egyidőben a nyugat-európai államok többsége is fokozatosan felismerte a kisebbségi kérdés jogi szabályozatlanságából fakadó potenciális és valóságos konfliktusok veszélyét, ami megalapozta azt a reformfolyamatot, amely a nyugat-európai regionalizációval együtt radikálisan átalakította Spanyolország, Olaszország, Nagy-Britannia államjogi szerkezetét, s amelynek hatása több más államban is megfigyelhető.<sup>1</sup>

Jóllehet Franciaország vagy Görögország továbbra is megpróbálta az egységes politikai nemzet kategóriáját fetiszizálva az államélet periferiáján tartani az etnikai különbségeket, s a bevándorolt kisebbségekkel szemben szinte minden nyugat-európai állam igyekezett elzárni a közösségi szintű integráció esélyét, a 20. század utolsó negyedében a kontinens államainak többségében jelentős elmozdulások történetek a kisebbségekkel szembeni állami, kormányzati magatartásában. Európa 45 államának többségében – különösen, ha a városállamokat és a gya-

<sup>1</sup> Hankiss Elemér: Kelet-európai alternatívák, Budapest, 1989. 172. Hankiss kelet-európai etnopolitikai hivatkozásai közül lásd Amalrik, Andrei: Will the Soviet Union Survive Untill 1984? New York 1970; Zaslavsky, Viktor: The Neo-Stalinist State. Class, Ethnicity and Consensus in Soviet Society, New York, 1982; Az etnikai viszonyoknak, az önkormányzatiságnak az 1989 utáni kelet-közép-európai változásokban beöltött szerepéről lásd Kende Péter: Miért nincs rend Kelet-Közép-Európában? Budapest, 1994. 49–63.

korlatilag egynyelvű Izlandot, Portugáliát, Máltát, valamint a megosztottság évtizedei után az uniós tagság megszerzésével újraegyesülni készülő Ciprust e tekintetben nem vesszük figyelembe – a kisebbségi jogok elismerése és törvényi rögzítése terén a 20. század utolsó két évtizedében minden korábbi időszaknál jelentősebb előrelépés történt. Ezt jelzi a nyelvi jogok kibővítése, a kulturális örökség védelmének kiterjesztése a kisebbségi kultúrákra, az etnikai sajátosságok tiszteletben tartása, közösségi tradíciók elismerése és a kisebbségi régiók, kulturális központok bekapcsolása az államilag támogatott fejlesztési programokba stb. Az alábbiakban előbb arra keressük a választ, hogy az európai kisebbségi jogban milyen elmozdulások tapasztalhatók a különböző autonómiaformák megítélésében. Ezt követően megvizsgáljuk, hogy mindez miként befolyásolhatja a kelet-közép-európai térség kisebbségi autonómiamozgalmaival, két, már működő modell (Dél-Tirol és Magyarország) gyakorlatát. S végül kitérünk arra is, hogy a kisebbségek által megfogalmazott autonómiatervek többségi, állami elfogadottsága milyen körülmények, milyen feltételek teljesülése esetén várható az általunk vizsgált térség leginkább érintett két államában, Romániában és Szlovákiában.

#### A kisebbségi autonómiák európai kontextusa

A külső és belső tényezők, s nem utolsósorban a nemzetközi kisebbségvédelem jogintézményeinek egymást felerősítő hatására – a kisebbségi jogok szabályozása, törvénybe iktatása, a korábbi nemzetállami doktrínák feladása és az államok multietnikus jellegének alaptörvényekben való rögzítése Spanyolországtól Moldovai Köztársasáig, Nagy-Britanniától Macedóniáig egyre több kevert mépességű államban mára befejezett tényként könyvelhet ő el. A homogén nemzetállamokról alkotott ideáltipikus elképzelések több ok miatt is tarthatatlanná váltak. Az Európa-szerre felerősödött regionalizmus – a régiók lázadásának mobilizáló ideológiájaként – felfedte a történeti tradícióikhoz ragaszkodó vagy a hátrányos helyzetben lévő, perifériákra szorult regionális kisebbségek létét és igényeit. A bevándorló kisebbségek ha-

talmas tömegei Nagy-Britanniától Ausztriáig, s az elmúlt évtizedben Oroszországtól Olaszországig egyre inkább tarthatatlanná teszik az őshonos és a bevándorolt kisebbségek közötti határozott megkülönböztetést. Ez utóbbi problémával egyébiránt Magyarországnak a törvényileg elismert 13 kisebbség esetében is hamarosan szembesülnie kell, hiszen például a román, ukrán, szerb, bolgár, lengyel kisebbségi közösségek soraiban folyamatosan nő a nemrégiben Magyarországra települt és itt állampolgárságot szerzettek száma.

Ezzel együtt Európa, s maga az Európai Unió is igen távol áll attól, hogy a tagállamok legalább a kisebbségi jogok minimumában közmegegyezésre jussanak. Igen jelentős jogfilozófiai és jogpolitikai különbségek vannak például a kisebbségek számára biztosítandó egyéni és csoportos (kollektív) jogoknak, a kisebbségek politikai jogainak – ezen belül például az etnikai pártok, a parlamenti képviselő létjogosultságának – vagy az önkormányzati jogoknak a megítélésében. A kisebbségi autonómiák lényegét a nemzetközi szakirodalom a többség és kisebbség közötti egyezményes hatalommegosztásával, a kisebbség önkormányzati jogainak alkotmányos garanciáival, továbbá a legitim, döntési jogkörökkel felruházott, választott és reprezentatív önkormányzati testületek létrehozásával, a kisebbségi csoport fennmaradása szempontjából fontos területeken az önzagatás minél nagyobb mértékével, a kisebbségi csoport adottságainak, igényeinek leginkább megfelelő intézményrendszer megválasztásával és az állam által támogatott és ellenőrizhető működtetésével határozza meg.

A területi (lokális, regionális) és nem területi (kulturális, illetve személyi elvű, perszonális) autonómiaformák mellett különböző funkcionális autonómiaformák biztosíthatják a kisebbségek önazonosságának, kultúrájának, nyelvének, szülőföldjének, közösségként való fennmaradásának és fejlődésének lehetőségeit. A kisebbségi autonómia legáltalánosabb leíró definícióját tehát a következő elemekből építhetjük fel:

- Az autonómia az önrendelkezési jog formája lehet azokban az államokban, amelyekben az éppen aktuális állameszme nem zárja ki eleve a föderalizmust, a kulturális és gazdasági régiók és az autonómiák létrehozását. Az autonómiák kialakításánál nem szükséges az egész államot föderalizálni, mert az autonómia aszimmetri-

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

kus, alá-fölé rendelt hatalommegosztás, a többségi társadalmi csoportnak az egész ország területén továbbra is több joga marad, mint a kisebbségi csoportoknak, amelyek csupán az általuk lakott területen vagy nyelvi, kulturális, oktatási stb. ügyekben nyerne el önkormányzati jogokat.

- Az autonómia eszközöket kínál a kisebbségekhez tartozók egyéni és csoportos identitásának megőrzéséhez. A kisebbségek kulturális, gazdasági, társadalmi érdekeiket önállóan képviselhetik, saját ügyeik intézésében az érintett csoportok törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatói jogosítványokat szereznek és önálló intézményrendszert hozhatnak létre.
- Az autonómia ennek megfelelően a hatalom megosztását jelenti a központi állami hatóságok és az autonómia intézményei között. A központi kormány és az autonómia végrehajtó testülete között folyamatos együttműködésre, vitás ügyekben pedig döntőbírói fórumok, szervezetek bevonására van szükség.
- Az autonómia többféleképpen jöhet létre:
  - a) nemzetközi szerződés, alkotmánymódosítás, kisebbségi státútum, történeti vagy szokásjog alapján,
  - b) az állam belső közigazgatási rendszerének reformja révén,
  - c) a kisebbségi közösségnek a többség és az állam által elismert belső önrendelkezésével,
  - d) az adott állam átalakulásának, felbomlásának kísérőjelenségeként,
  - e) az állam külső határainak vagy belső közigazgatási határainak, etnikai térszerkezetének változásait eredményező konfliktusok nyomán vagy az azok megelőzését, lezárást célzó nemzetközi jogi döntés következményeként,
  - f) az érintett államok megállapodása nyomán,
  - g) valamely földrajzilag, etnikailag, történetileg stb. jól elhatárolható terület jellegzetes adottságainak (pl. az úgynevezett szigetautonómiák – Grönland, a Feröer-szigetek, az Íland-szigetek vagy Franciaországon belül Korzika – vagy Skócia, Wales történeti tartományi sajátosságainak) speciális státusának kialakításával,

- g) a nemzetközi közösség is nagy szerepet játszhat, amint azt Koszovó, Gagaúzia példái mutatják (konfliktusos helyzetekben a nemzetközi szervezetek közvetítése nélkülözhetetlen, mi több az autonómia fenntartása nemzetközi ellenőrzést, protektorátusi rendszert is szükségessé tehet).
- Az autonómiát csak az állam és az autonóm közösség beleegyezésével lehet megváltoztatni. A kisebbségek autonómiájának konfliktuspotenciálja az államok szuverenitásának fokozatos korlátozásával együtt csökkenhet, hiszen például a 20. századi elválasztó határokat felváltják az áteresztő, összekapcsoló típusú államhatárok, az eurorégiók az államok határrégióit egyesítve teremtenek lehetőséget autonóm multikulturális régiók kialakítására.
  - Európa, különösen a délkelet- és kelet-közép-európai régió további „balkanizálódásának” megakadályozására ugyancsak az autonómiák rendszere kínálhatja a legbiztosabb ellenszert, hiszen az autonóm régiók és közösségek részesednek az állami szuverenitásból anélkül, hogy az eredeti államok felbomlanának.
  - A kisebbségi autonómia az önszerveződésre képes kisebbségi közösség adott állam által elismert és garantált kollektív jogainak legmagasabb szintje.
  - A központi kormányzat az autonómia irányító testületének átengedi a hatalomgyakorlás egy részét a kisebbség által lakott régióban vagy a kisebbségi nyelv, oktatás, kultúra, vallás stb. ügyeinek irányításában.

Mindehhez azt is hozzá kell tennünk, hogy az európai regionalizációs folyamatok nyomán egyre erőteljesebben önállósuló régiók pénzügyi, fejlesztési, politikai önállósága a multietnikus régiók autonómiája irányába mutat. Ez a határ menti vagy vegyes népességű régiókban élő kisebbségek esetében az adott régióon belül is a multikulturális modellek kialakítását teszi szükségessé.

Ebből a szempontból különösen jelentősek az Európa Tanács intézményi keretei közt az európai regionalizációs folyamatokkal, az önkormányzati, autonómiamodellekkel foglalkozó ajánlások, felvetések és

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

szabályozások. Az 1990. évi koppenhágai dokumentum először fogalmazta meg az európai kisebbségek önkormányzati jogait, ami az 1989. évi kelet-közép-európai fordulat után különösen nagy jelentőséggel bírt. Így például a magyar kisebbségi pártok és mozgalmak autonómia-terveinek gyors megszületésében kimutathatóan közrejátszott a kedvező nemzetközi jogi háttér. A dokumentum 35. szakaszában ez áll:

*„A részes államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát a közéletben való hatékony részvételre, beleértve azon ügyekben való részvételt is, amelyek az ilyen kisebbségek identitásának megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatosak. A részes államok tudomásul veszik, hogy a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez – mint e célok elérésének egyik lehetséges módja – megfelelő helyi vagy autonóm igazgatást hoznak létre, amely igazodik a kisebbség speciális történelmi és területi körülményeihez, valamint az érintett állam politikájához.”*

Egy évvel később az EBEÉ genfi dokumentumában a résztvevő államok hangsúlyozták a nemzeti kisebbségek történelmi és területi feltételeinek megfelelő intézkedések meghozatalát, különösen azokban az országokban, ahol a kisebbségi kérdés rendezetlen maradt. A kisebbségi kérdés kezelésének demokratikus eszközei és pozitív eredményei közt a dokumentum a közigazgatási vagy helyi autonómiát, valamint a területi autonómiát is megemlíti. Ez utóbbi a szabad és időszakos választások révén létrehozott tanácsadó, törvényhozó és végrehajtó testületeket létrehozásával új kapcsolatot tud teremteni többség és kisebbség, illetve az állam és a kisebbségi közösség között.

Az Európa Parlament uniós állampolgársággal foglalkozó 1991. novemberi határozata kimondta, hogy a tagországok területén támogatni kell a történelmi – azaz nem újonnan bevándorolt – etnikai- és nyelvi közösségek identitását, a különböző etnikumok együttélését, biztosítani kell az állampolgárok tényleges egyenlőségét. Emellett törekedni kell a sajátos helyi-, regionális- vagy csoportos önkormányzati formák meg-

őrzésére, a régiók közötti, valamint az államhatárokon átnyúló együttműködés elősegítésére.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1993. február 1-jén *Az európai jogok egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos 1201. ajánlása* foglalkozott a kisebbségi autonómiák létrehozásának lehetőségével. Az ET ajánlásának 11. cikkelye a területi, regionális bázissal rendelkező kisebbségi csoportok esetében az adott területeken jogosultnak mondja a helyi vagy autonóm közigazgatás intézményeinek kialakítását vagy a már meglévő közigazgatás speciális státuszának kialakítását. „Azokban a régiókban, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam jogrendszerével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.”<sup>2</sup>

Amennyiben valamely állam a legfontosabb kisebbségi jogokat csupán a kisebbségi közösségekhez tartozó egyének számára szavatolja, azaz a kisebbségek csoportjogait továbbra sem hajlandó elismerni, akkor ez a megközelítés egyértelmű bizonyossága annak, hogy az adott

<sup>2</sup> Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok, i. m. 155; Gál Kinga: Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century, in: uő: *Minority Governance*, i. m. 1–8. Az ajánlások közül lásd Gianfranco Martini és Folke Öhman által az ET Lokális és Regionális Önkormányzatainak Kongresszusának 1998. májusi ülésére készült előterjesztés és ajánlás: *Territorial autonomy and National Minorities (10/05/98)* [www.coe.int/T/E/CLRAE/4\\_Sessions\\_of\\_the\\_CLRAE/1\\_Plenary\\_sessions/6\\_5th\\_Session](http://www.coe.int/T/E/CLRAE/4_Sessions_of_the_CLRAE/1_Plenary_sessions/6_5th_Session) Legújabbán pedig Andreas Gross svájci képviselő *Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközei Európában* címmel benyújtott ajánlását, melyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003. június 24-én 1334. számú határozatával fogadott el. Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok, i. m. 184–186; Gabriel N. Toggenburg: *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) N° 16*. <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>; magyarul: Gabriel Toggenburg: *Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok*. *Pro Minoritate*, 2002. tavasz, 14–50.



### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

állam a maga nemzetállami önmeghatározásából kiindulva a többségi nemzettel azonosítja az állami társadalmat alkotó politikai nemzetet, s azon belül nem kíván külön jogi státust biztosítani a kisebbségi csoportoknak. Ezekben az államokban az individuális nyelvhasználati, kulturális, vallási jogok mellett általában a törvény előtti egyenlőség deklarálásával véget érnek a kisebbségek egyenjogúságát szavatolni hivatott törvényi garanciák.

Nyugat- és Kelet-, Délkelet- és Kelet-Közép-Európa etnikai csoportjainak, nemzeti kisebbségeinek helyzetét a 20. század végén, a 21. század elején láthatóan egyre gyakrabban próbálják az elemzések és a politikai tervezők valamilyen átfogó rendszerbe rendezni. A területi bázissal, kompakt etnikai települési hálózattal rendelkező kisebbségi csoportok esetében ilyen átfogó megoldási modellként kétségkívül a különböző autonómia-formák, kisebbségi önkormányzati rendszerek jöhetnek számításba. Egyrészt, mert ezek mind a többség, mind a kisebbség számára elfogadható gyakorlatot alapozhatnak meg, másrészt a történeti előzmények, etnikai, regionális adottságok, a belső önrendelkezés, öngazgatás és a kormányzati ellenőrzés igényei egyformán érvényre juttathatóak általuk. Ráadásul a személyi elvű, kulturális autonómia azokban az államokban is alkalmazható, ahol a kisebbségek diaszpóra-helyzetekben, szétszórtan élnek, de a területi és a kulturális autonómia elemei egymással sokféleképpen ötvözhetőek is.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A nemzetállamok és a kisebbségi autonómiák közötti feszültségekről, a lokális, regionális, területi, kulturális és funkcionális autonómiaformákról, a nemzetközi vonatkozásokról lásd Potier Tim: *Autonomy in the 21st Century; thought Theoretical Binoculars*. Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities, 14–18. May 2001. E/CN4/Sub.2/AC.5/2001.CRP.1 [http://www.greekhelsinki.gr/bhr/english/special\\_issues/CEDIME-unwgm2001/G0112125.doc](http://www.greekhelsinki.gr/bhr/english/special_issues/CEDIME-unwgm2001/G0112125.doc); A multietnikus államokon belüli kisebbségi önrendelkezés korszerű formáinak és a kisebbségi kérdések nemzetközi jogi összefüggéseinek kérdéséről Potier idézi Kimminich, O. tanulmányát: *A Federal Right of Self-Determination*, in: Tomuschat, C. (ed.): *The Modern Law of Self-Determination*, The Hague, 1993. 83–100; Ruth Lapidot: *Autonomy Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington 1996; Rehman Javid, 'The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe', in: Cumper, P. and Wheatley, S. (eds.): *Minority Rights in the 'New'*



Európa jelenlegi negyvenöt országa közül mindössze öt olyan ország létezik, amely multietnikus szerkezetének megfelelően az egész államra kiterjedően a föderációt vagy a szimmetrikus regionalizációt választotta aktuális államformaként mégpedig Svájc, Belgium, Spanyolország, Bosznia-Hercegovina és a Moldovai Köztársaság. Igaz, Svájc nem a svájci nemzeti közösségek, hanem a kantonok szövetsége, de a kantonok az állam etnikai szerkezetét is leképezik. Spanyolország regionalizációjának alapjaként szintén a történeti és a nemzeti együttes kritériumrendszere szolgált. Moldáviában pedig az orosz többségű Transznisztríára vonatkozóan, ahol Kisinyov joghatósága az 1992. évi fegyveres konfliktus óta csupán névleges, és sem az 1997. évi autonómia-státútum, sem pedig a moldovai kormány által 2002. július 9-én közreadott föderációs rendezési terve nem valósult meg. Az állam belső föderalizációja, regionalizációja ott válhat megkerülhetlenné, ahol kisebbségi nemzetek (pl. a katalánok, baszkok, walesiek, skótok, gagaúzok), illetve a nemzeti kisebbségek (koszovói albánok autonómiaküzdelmét a szakirodalom egy része mint az etnikai kisebbségek sajátos körülmények és adott állami keretek közt lezajló közösségszerveződését, „nemzetépítését” értékeli.<sup>4</sup>

---

Europe (1999); Jennifer Jackson Preece, „National Minority Rights vs. State Sovereignty in Europe: Changing Norms in International Relations?,” *Nations and Nationalism* 1997. 3. no. 345–364.

<sup>4</sup> Kolstř, PíI: Territorial Autonomy As a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies, in: Kymlicka, Will – Opalski, Magda (eds.): *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relation in Eastern Europe*, Oxford, 2001. 200–219; Az említett államok és kisebbségek adatait lásd Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille: *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Bd. 2. Wien 2002; Neukirch, Claus: *Autonomy and Conflict-Transformation. The Gagauz Territorial Autonomy in the Republic of Moldova*, in: Gál Kinga: *Minority Governance*, i. m. 105–123; A Moldovai Köztársaság föderalizálásának terve, *Provincia*, 2002. 30. [http://www.provincia.ro/pdf\\_magyar/m000430.pdf](http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000430.pdf); Gereben Ágnes: *Kisebbségi autonómiák Európában: Gagauz-Jeri, a keleti befutó*, *Heti Válasz* (3) 2003. 38; Arend Lijphart (ed.): *Conflict and Coexistence in Belgium*, Berkeley, 1980; van Istendael, Geert: *A belga labirintus, avagy a formátlanság bája*. Budapest, 1994;

A brit és az oroszországi gyakorlat rokonítható ugyan ezzel a megoldással, de a többségi angol, illetve orosz népesség és terület túlsúlyának érvényesülése a devolúciós folyamat nyomán kialakult tartományi, illetve az oroszországi „nemzeti–kulturális” autonómiák jelenleg az állam-szerkezet aszimmetrikus elemeiként értelmezhetőek. Mindkét esetben fontos szempont, hogy az érintett regionális, illetve etnikai közösségekhez tartozók nagyobb, illetve jelentős része nem anyanyelv-domináns és a többségi nemzetek kultúrája megteremtette az alapját az adott államke-reteken belüli tartós megoldásoknak. Ez alól persze mindkét esetben vannak kivételek, elég csak a csecsen vagy az északír kérdésre utalnunk.

A 20. század végén huszonegy nemzeti köztársaság, egy autonóm terület és tíz nemzeti–kulturális autonóm körzet létezett Oroszországban. Ezek közül mindössze kilenc nemzeti köztársaságban és hat nemzeti–kul-turális autonómiában éltek a nem oroszok helyi többségben. A legkisebb arányban Csecsen- és Ingusföldön, valamint Dagesztánban és Észak-Oszétiában éltek oroszok. A tituláris nemzetek a következő köztársasá-gokban alkotnak többséget: Tatarsztánban, Kalmükiában, a Csuvas Köz-társaságban, Észak-Oszétiában, Ingusétiában, Tuva Csecsenföldön. A Kaukázus északi szomszédságában a Kabard–Balkár Köztársaságban a két névadó nemzet együttes számaránya 57 százalék, s végül Dagesztán. Az autonóm területek közül a Komi–Permi és az Agai Burját e területek tituláris nemzetiségei vannak többségben.<sup>5</sup>

---

Győri Szabó Róbert: Föderalizmus Belgiumban, *Pro Minoritate* 2002. tavasz, 72–11118. Conversi, Danielle: A sima átmenet: Spanyolország 1978-as alkotmánya és a nemzetiségi kérdés, *Regio* (14) 2003. 3; Stroschein, Sherrill. „What Belgium Can Teach Bosnia: the Uses of Autonomy in ‘Divided House’ States.” *Journal on Ethno-politics and Minority in Europe Special Focus* 2003. 3; Oplatka András – Szalayné Sándor Erzsébet: A többnyelvűség svájci modellje, Budapest 1998.

<sup>5</sup> A nagy-britanniai devolúciós folyamat keretei közt kialakult skót és walesi autonó-miákról lásd Chalmers, Douglas: Scotland Year Zero – From Words to Action, in: Gál Kinga: Minority Governance, i. m. 125–149. Apáthy Zsófia – Győri Szabó Róbert: Devolúció és nemzeti identitás: Skócia, Wales. *Pro Minoritate*, 2002. nyár, 175–202; Ha-vas Péter: Decentralizálási folyamat Nagy-Britanniában: a skót és walesi devolúció (au-tonómia) in: Tabajdi Csaba (szerk.): A kisebbségi önazonosság megőrzésének európai tapasztalatai, Budapest 2002; MacCrone, David: Skócia: ország, társadalom, nemzet?

A 21. század eleji európai államok közül összesen 18 országban rendelkeznek az etnikai, nemzeti kisebbségek etnikai alapozású önkormányzati jogokkal, azaz a területi vagy a személyi elvű kisebbségi autonómia valamely formájával. Meglehetősen tarka etnopolitikai alternatívák, autonómia-megoldások mutatják az egyes országok önkormányzati gyakorlatának sokszínűségét. Belgium, Bosznia-Hercegovina, Dánia, Észtország, Finnország, Horvátország, Litvánia, Magyarország, Moldávia, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Spanyolország, Svájc Svédország, Szlovénia és Szerbia-Montenegro tartozik ezen államok sorába.

A központi állam törvényben rögzített módon lemondott a hatalomgyakorlás egy részéről az érintett kisebbségek vagy egy részük javára, az autonómiák törvényhozói és végrehajtó testületei önállóan vagy a központi kormánnyal, kormányzati szervezetekkel közösen dönthetnek, illetve rendelkezhetnek az adott autonómia alaptörvényében körülhatárolt kérdésekben. A tizennyolc államot Christoph Pan és Beate Sibylle Pfeil kritériumrendszere alapján három csoportba sorolhatjuk.<sup>6</sup>

Három állam – Belgium, Spanyolország és Magyarország – jogrendje szavatolja azt, hogy a kisebbségi önkormányzatiság valamenyny bevezetőben felsorolt alapelve valamilyen mértékben érvényesülhessen.

A másik csoportba azok az államok tartoznak, ahol az adott állam valamenyny honos – azaz nem bevándorolt – kisebbségét egyformán megilletik az önkormányzati jogok, jóllehet ezek az egyes kisebbségi cso-

---

Regio 2000. 1. 68–85; Grüber Károly: Európai identitások: régió, nemzet, integráció, Budapest, 2002. 123–130; Thomson, Andrew: The Politics of Autonomy, [www.cowac.org/thomson.htm+minority+autonomy&hl=hu&ie=UTF-8](http://www.cowac.org/thomson.htm+minority+autonomy&hl=hu&ie=UTF-8). Az oroszországi nemzeti–kulturális autonómiákat az Állami Duma által 1996. május 22-én elfogadott szövetségi törvény szabályozza: [www.minelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia\\_CultAut\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Russia/Russia_CultAut_English.htm). Dobrovits Mihály – Kende Tamás: Távol Moszkvától. Utak a Jelcini és a Jelcin utáni Oroszország megértéséhez, Beszélő, 2001. 1. <http://beszelo.c3.hu/01/1/05dobrov.htm>

<sup>6</sup> Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille: Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 2. Wien 2002. 10–11.

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

port igényei – lehetőségeinek megfelelően – eltérők lehetnek. Ebbe a kategóriába tartozik Svájc, Finnország, Észtország, Norvégia, Olaszország, Szerbia-Montenegro és Svédország. A harmadik kategóriába azokat az államokat sorolhatjuk, ahol egyes kisebbségek – esetenként messzemenő – önkormányzati jogosítványokkal, területi, kulturális autonómiaformákkal rendelkeznek, ugyanakkor más, lélekszámban esetleg az előzőeknél jelentősebb közösségeket az önkormányzati jogok élvezetéből az adott állam törvényei kizárnak. Oroszország, Szlovénia és Litvánia tartozik ebbe a kategóriába.

Ami most már a három kiemelt európai autonómiamodellről van szó, itt is igen jelentős eltérések mutatkoznak. Belgium Vallonia, Flandria és Brüsszel, illetve a német autonóm közösség közötti szigorú nyelvi, intézményi felosztása kétségkívül a svájci típusú elhatárolódó önkormányzatiság mintapéldája, de működési zavarai, a közösségek közötti válaszvonalak fennmaradása jelzi, hogy belátható időn belül a belga modell tartalékai könnyen kimerülhetnek. Ráadásul az ország nyelvek és régiók szerinti felosztásában a német közösség számára nem hoztak létre önálló régiót, s így a regionális közigazgatáshoz kötődő etnikai jogok jelentős részével a közösség nem rendelkezhet.<sup>7</sup>

A spanyolországi föderalizmus, amely a tartományi autonómia-rendszeren alapul, a 20. század utolsó negyedének kétségkívül legnagyobb európai etnopolitikai teljesítménye. Az 1978. évi spanyolországi alkotmány az egységes és oszthatatlan spanyol politikai nemzetet belül elismeri a nemzetiségek (nacionalidades) létezését, ennek megfelelően a spanyol politikai nemzetet mint többnyelvű közösséget határozza meg. Jóllehet az állam hivatalos nyelve a kasztíliai nyelv maradt, az egyes nemzeti autonómiák területén „a többi spanyolországi nyelv szintén hivatalos nyelv”.<sup>8</sup> A spanyolok bölcs önkorlátozása, a

---

<sup>7</sup> Györi-Szabó Róbert: Föderalizmus Belgiumban, i. m. 91–93; Istendael, Geert van: A belga labirintus, i. m. Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sibylle: Minderheitenrechte, i. m. 41–44.

<sup>8</sup> Conversi, Danielle: A sima átmenet: Spanyolország 1978-as alkotmánya és a nemzetiségi kérdés, Regio (14) 2003. 3. 15.

galíciai és a katalán kérdés mindenki számára kielégítőnek tűnő megoldása, a baszk kérdés terén elért jelentős előrehaladás bel- és külpolitikai tőkét termelt Madrid számára.<sup>9</sup> A baszkföldi konfliktusok és a múlt év végén bejelentett radikális, Spanyolország határain is átnyúló államjogi reformjavaslat jelzi, hogy a határok nélküli Unióban a több régióban, több országban élő azonos etnikumú közösségek keresik az egymással való legszorosabb együttműködés lehetőségét.<sup>10</sup>

#### **Az autonómia kérdése a Lundi ajánlásban és a Gross-jelentésben<sup>11</sup>**

Az EBESZ kisebbségi főbiztosa a kisebbségi nyelvi, oktatási és politikai jogok területén az európai etnopolitikai alternatívák számbavételének és a kisebbségi jogok nemzetközi egységesítésének szándékával három ajánlást készített. Jelentős mennyiségű elemző munka eredményeként készült el a három szöveg: az oktatási jogok kérdését elemző 1996. évi hágai, a kisebbségi nyelvhasználati jogokkal foglalkozó 1998. évi oslói és a kisebbségek politikai jogait és részvételi lehetőségeit vizs-

<sup>9</sup> Keating, Michael: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára. *Regio*, 2003. 3. 69–88. Spanyolországban tíz etnikai régió, tartomány kapott autonómiát 1979-ben: *Katalóniában* önkormányzati jogokat kapott a többségben katalánok által lakott régió; *Baszkföld* autonómia törvénye (1979) önkormányzást szavatol Euskal Herriának; *Galiciában* a galegók által lakott régióknak, *Asztúria* autonómia törvénye (1981) területi önkormányzást szavatol a bable nyelv védelmére; *Valencia* autonómia törvénye (1982) önkormányzati jogokat adott a többségben valenciaiak által lakott Alakant, Castello, Valencia területeknek; *Aragónia* területe és népe autonómia törvénye (1982), *Navarra* autonómia törvénye (1982) önkormányzatot biztosít a kasztíliai és baszk nyelvű polgárok által lakott területeknek

<sup>10</sup> Vиейіtez, Eduardo Javier Ruiz: A baszkok és a baszk nyelv jogi és politikai helyzete. *Pro Minoritate*, 2002. tavasz, 119–136.

<sup>11</sup> Az EBESZ kisebbségi főbiztosának Lundi ajánlását, illetve az Andreas Gross által előterjesztett ajánlásnak a magyar szövegét lásd a könyv dokumentummellékletében.

gáló, méltatlanul keveset hivatkozott 1999. évi *Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek a közéletben való hatékony részvételről*. A kisebbségi főbiztos által jegyzett lundi szöveg abból a helyes felismerésből indul ki, hogy az európai államok szuverenitásának, hatalomgyakorlásának feltételei az integrációs és a regionalizációs folyamatok párhuzamosságában egyszerre két szinten is átalakulnak, és módosulnak.

A kisebbségek, illetve a kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati, regionális, lokális, illetve nemzetközi döntések sem maradhatnak ki ebből az összetett folyamatból, mi több, valójában az állami szuverenitásnak mind a kétféle redukciója nagy mértékben elősegítheti a korábbi nemzetállami etnicista megközelítések, intézményi megoldások háttérbe szorítását. Ezzel együtt a lundi szöveg a koppenhágai ajánlás fentebb már idézett 35. pontjában szereplő autonómia-klauzula óvatos szövegezését követi.<sup>12</sup>

Az ajánlások a kisebbségek politikai részvételének két alapvető megoldási módozatát különböztetik meg: a kormányzati, illetve a regionális, lokális döntéshozatali folyamatban biztosított részvételi formát, illetve az önkormányzati modell lehetőségeit. Az első megoldás esetében a kisebbségi csoportokhoz tartozók számára az állam egységes politikai, pártpolitikai, kormányzati, közigazgatási szerkezetén belül kell biztosítani a megfelelő, lehetőség szerint létszamarányos képviselői, döntéshozatali pozíciókat a kisebbségek számára.

Az ajánlás autonómiaértelmezése kettős premisszára, a szubszidiaritásra, illetve a hatalommegosztás érintettek által kidolgozott, törvényben rögzített és tiszteletben tartott alapelveinek kölcsönös elismerésére: „A kisebbségek hatékony részvétele a közéletben, szükségessé teheti az önkormányzatiság nem területi vagy területi, illetve vegyes jellegű érvényesítését. Az államoknak megfelelő erőforrásokkal segítsek elő ezen megoldásokat. Az ilyen megoldások eredményes alkalmazásának lényeges feltétele, hogy a kormányzati hatóságok és a kisebbségek felismerjék a kormányzás bizonyos területein a központi és egy-

---

<sup>12</sup> Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után. *Pro Minoritate*, 2001. ősz. 27–48. Hannum, Hurst: Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward to Secession? [http://www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/empwr/paper\\_hurstHannum\\_1.pdf](http://www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/Mission/empwr/paper_hurstHannum_1.pdf)

séges döntések szükségességét, más területeken a sokféleség, sokszínűség előnyeit.”<sup>13</sup>

Max van der Stoelnek, az EBESZ első kisebbségi főbiztosának a közéletben való kisebbségi részvétellel kapcsolatos ajánlása az autonómiák vonatkozásában két meglepetéssel is szolgált: egyrészt az államok szempontjából elfogadhatóbbnak tartott „nem területi”, azaz a személyi, perszonális elvű kulturális autonómia ügyét igen röviden elintézik az ajánlás szövegezői, s a kulturális autonómia ügyét a nyelvhasználat, oktatás és a kulturális élet vonatkozásában tartják hatékony eszköznek. Ezzel szemben viszonylag körültekintően és perspektivikusabban foglalkozik a szöveg a területi alapozású megoldási lehetőségekkel. Az ajánlás 19. pontja világos különbséget tesz az állam decentralizáció és a regionális közigazgatási gyakorlat, illetve a kisebbségi igények kielégítésére hivatott autonómiaformák között: „A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával az állam mérlegelje a hatalom, többek között konkrét önkormányzati funkciók ilyen jellegű területi megosztásának, átruházásának megoldásait, különösen ott, ahol ez bővítené a kisebbségek lehetőségeit a hatalom gyakorlására az őket érintő ügyekben. A nemzeti kisebbségek konkrét történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatások számos funkciót felvállalhatnak, amelyek segítségével hatékonyabban reagálhatnak ezen kisebbségeket érintő problémákra.”<sup>14</sup>

<sup>13</sup> A lundi szöveg értelmező fejezetének megfelelő 14. pontjában ez az autonómia-értelmezés kiegészül azzal az az önkormányzatiság és öngazgatás szempontjából egyáltalán nem lényegtelen mozzanattal, amely szerint az önkormányzás mint fogalom azt jelenti, hogy a közösség ellenőrzést gyakorol az őt érintő ügyekben, ami persze szűkítő interpretációban akár a tényleges öngazgatás helyett a kormányzati tevékenység különböző mélységű és hatékonyságú ellenőrzési lehetőségeit is jelentheti. *Lásd* a dokumentumot a mellékletben, a 14–15. pontokat.

<sup>14</sup> *Lásd* a dokumentumot a mellékletben, a Lundi ajánlások első részének 19–20. pontjait. Az „értelmező jegyzet” ugyanezen pontjaiban a területi megoldások előnyeit az Európai Önkormányzati Charta 4. cikkelyére, illetve a Koppenhágai Dokumentum 35. bekezdésére való hivatkozással egyértelműen a szubszidiaritás alapelveinek érvényesülésében, valamint a többség és kisebbség viszonyára gyakorolt jótékony hatásban és az állam kohéziós erejének megerősödésében jelöli meg: „A területi önkormányzat segíthet



Amint láttuk, a koppenhágai dokumentum „a speciális történelmi és területi körülményeknek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás” hagyományait, előzményeit, illetve gyakorlatát tekintette fontos kiindulópontnak. Egészen másként lehet ugyanis felépíteni az autonómiamozgalmak programját, stratégiáját azokban az országokban, ahol a többség a kisebbségi önkormányzatiságot eleve kizárt opcióként kezeli, s abban az ország területi, politikai integritásának súlyos sérelmét látja, mint az olyan államokban, ahol más kisebbségek már rendelkeznek valamilyen önkormányzati jogosítványokkal vagy az olyan többséggel szemben, amely a maga nemzeti kisebbségei számára más országokban kívánatosnak tartaná az önkormányzati jogok alkalmazását. A kisebbségi magyar közösségek közül négy esetben a 21. század elején az elutasító többségi magatartással szembesülnek.<sup>15</sup>

A Lundi ajánlás értelmző jegyzetének bevezetője rövid áttekintést ad az európai kisebbségi jogoknak az 1975. évi Helsinkii Záróokmány-nal elkezdődött újrendezési folyamatáról, amelynek keretében a koppenhágai dokumentum mellett az EBESZ madridi, bécsi, párizsi, liszaboni csúcstalálkozóin elfogadott zárónyilatkozatok, s természetesen az ENSZ 1992. évi Kisebbségi Nyilatkozata és az Európa Tanács 1994. évi kisebbségvédelmi keretegyezménye teremtették meg a kisebbségek politikai részvételének nemzetközi jogi alapjait. A kisebbségi önkormányzati jogok vonatkozásában a Lundi ajánlások – minden óvatosságuk és szükségességük ellenére – a 20. század végén megújult nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer kulcsfontosságú elemére vonatkozóan fontos alapvetést, összehasonlítási lehetőséget és nemzetközi szakmai, politikai hivatkozási alapot kínálnak. Ugyanakkor ko-

---

az államok egységének megőrzésében, miközben fokozza a kisebbségek részvételét és bevonását, hiszen a kisebbségek a lakossági összetételt tükröző önkormányzati intézményekben jutnak nagyobb szerephez a kormányzásban.” Uo.

<sup>15</sup> Az 1990-es évtized magyar autonómiaterveiről lásd lentebb. Átfogó bemutatást lásd Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések). [www.hhrf.org/autonomia](http://www.hhrf.org/autonomia); Overview of Proposals for Minority Self-Governments of Hungarian Minorities in Central Europe. In: Gál Kinga: Minority Governance, i. m. 245–272.

moly hiányossága az anyagnak a regionális politika, az európai regionalizációs folyamatok tapasztalati anyagának negligálása, valamint a működő európai kisebbségi autonómiák modellértékű elemeit bemutató elemzés elhagyása.

Ez utóbbi praktikus szempont érvényesül Andreas Grossnak, az Európai Unió svájci szocialista képviselőjének a jelentésében és az annak alapján elfogadott 2003. évi 1334. számú ET-határozat az autonóm régiókkal kapcsolatos pozitív tapasztalatokról.<sup>16</sup> Gross jelentésének egyik legfontosabb érdeme, hogy az autonómiához kötődő negatív sztereotípiákkal szemben képes volt bizonyítani a kisebbségi önkormányzati megoldások célszerűségét, mégpedig mind a multietnikus államok megfelelő közigazgatási gyakorlata, mind pedig a többség és kisebbség közötti viszony szempontjából. A területi és kulturális autonómia a Gross-jelentés, illetve az ET-határozat szerint nem tekinthető csodaszernek, de anélkül, hogy a kisebbségek egyoldalú elszakadásának veszélye felmerülne, képes biztosítani a hatalommegosztást az egymás mellett élő közösségek közt. A határozat mindazonáltal az autonómia értelmezésének, alkalmazásának és kezelésének ügyét az állam hatáskörébe sorolja és az autonóm területeken belüli kisebbségek védelmére vonatkozóan különleges intézkedések bevezetését tartja szükségesnek.<sup>17</sup>

#### A dél-tiroli autonómia recepciója

A nyugat-európai működő kisebbségi autonómiák közül kelet-közép-európai kontextusban kétségkívül a dél-tiroli modellt tematizálták a leggyakrabban. A magyar etnopolitikai diskurzusban Dél-Tirol (Süd-Tirol, Alto Adige) tartomány (provincia) etnikai elvű autonómiája, illetve az

<sup>16</sup> Gross, Andreas: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, 9824. Doc. 2003. 3 June 2003, Report, Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr. Gross, Switzerland, Socialist Group.

<sup>17</sup> Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközei Európában, Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): Kisebbségi jogok. i. m. 184–186.

olasz többségű Trentino tartománnyal közös *Bolzano–Süd-Tirol–Trentino régió* regionális autonómiája 1989 óta folyamatosan pozitív hivatkozási alapul szolgál, és az etnikailag kompakt települtségű kisebbségek esetében az optimális megoldásként elképzelt területi önkormányzati modell mintájának számít. Ez a megállapítás természetesen elsősorban az 1972-ben életbe lépett törvényi szabályozás nyomán kialakult helyzetre, az új autonómia státútumban és az azt kiegészítő rendelkezésekben kodifikált szabályozásra érvényes. A korábbi – az 1948. évi első autonómia státútumtól az 1969-ben megkötött úgynevezett csomagmegoldásig, pontosabban az 1972-ben elfogadott új rendezésig terjedő – időszakot, az olasz többségű Trentino révén az olaszok által majorizált tartományi autonómia kérdésével inkább csak fenntartásos említések szintjén találkozunk magyar munkákban. Az alábbiakban a dél-tiroli autonómiát a kisebbségi magyar érdekeltségű kelet-közép-európai országok adaptációs lehetőségeinek szempontjából vizsgáljuk.

A párizsi békekonferencián 1946. szeptember 5-én megkötött Dél-Tirol szerződést (Gruber osztrák és De Gasperi olasz külügyminisztereknek a békekonferencián tető alá hozott megállapodását) ugyanis az olasz kormány igyekezett a maga eszközeivel semlegesíteni, s hasonlóképpen a korabeli román kormányok székelyföldi autonómiával szembeni magatartásához, az autonóm terület határainak a többség számára kedvező kijelölésével elérte a kedvezményezett kisebbség háttérbe szorítását.

Az 1969-ben elfogadott osztrák–olasz csomagmegállapodásról és az annak végrehajtását rögzítő cselekvési időrendről (*Operationskalender*), valamint az ezek nyomán létrejött 1972. évi rendezésről Joó Rudolf munkái képviselték az első szakszerű magyar elemzést. A szerző a nyugat-európai kisebbségeket tipologizálva a dél-tiroli németeket az 1918 utáni határváltozások nyomán történelmi kényszer hatására létrejött, erős nemzeti identitással rendelkező nemzeti kisebbségek kategóriájába sorolta. Joó ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az olaszországi németek helyzetének rendezéséhez igen nagy mértékben hozzájárult az 1970-es években Nyugat-Európa több országában is lendületet vett regionalizálódás. Az 1970. évi olaszországi regionalizálási törvény és az általa elindított, bizonyos értelemben napjainkig tartó regionalizációs folyamat kedvező kereteket teremtett az etnikai régiók önkormányzati ambíciói

számára is. A különleges státusú régiók létrehozásával az olasz törvényhozás megteremtette a tényleges etnoregionális autonómiák működési feltételeit, s ily módon korrigálta az első statútum hibáit.<sup>18</sup>

Az 1989 utáni fordulatot követően a magyar kisebbségpolitikában rohamosan teret hódító autonómiaközpontú tervező és döntés-előkészítő munkában igen gyorsan felértékelődött a nyugat-európai „jó példák”, az alkalmazható minták elemzése, megismerése. Az elmúlt másfél évtizedben napvilágot látott magyarországi és határon túli magyar szakmai elemzések, feldolgozások a nemzetközi szakirodalommal megegyező módon olyan részletesen és szabatosan rendezett etnopolitikai megoldásnak tekintik, amely bár nem problémamentes, de működőképes és alkalmas a kisebbség optimális jogérvényesítésére, a többség–kisebbség, illetve a kisebbség–anyaország viszony, valamint a tartományban élő ladin népcsoport helyzetének kezelésére.<sup>19</sup>

A dél-tiroli modellnek a magyar kisebbségpolitika határon túli és kisebb részben a Magyarországon élő kisebbségekkel kapcsolatos feladatai szempontjából betöltött mintaadó szerepét az alábbi hat nagyobb kérdéskörben lehet megragadni:

- az osztrák–olasz együttműködésre különösen a csomagmegállapodás végrehajtásának időszakában jellemző kölcsönös jóhisze-

<sup>18</sup> Joó Rudolf: Nemzetiségek és nemzetiségi kérdés Nyugat-Európában. Budapest 1977; Uő.: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. Kosuth Kiadó, Budapest 1984; Uő.: Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában. Budapest, 1988.

<sup>19</sup> A magyar szakirodalomból Gál Gyulának A dél-tiroli kérdés című munkáját kell kiemelnünk (Teleki László Alapítvány, Budapest 1995 (= Kisebbségi Adattár IV). Gál érdeme a dél-tiroli jogfejlődés történetének komplex bemutatása és a rendezés legfontosabb dokumentumainak közreadása. A Pécsi Tudományegyetem alkalmazott nyelvészeti doktori iskolájában az elmúlt három évben két színvonalas áttekintés is készült: Molnár Krisztina: Dél-Tirol: A kisebbségvédelem mintapéldája. In: Tassoni, Luigi – Fóris Ágota: Olasz nyelvi tanulmányok az alkalmazott nyelvészet témaköréből. (= Iskolakultúra 5.) Pécs 2000, 62–74; Jancsi Beáta: A nyelvi jogok kérdése Dél-Tirolban (kézirat) [www.nytud.hu/pp/jancsi.html](http://www.nytud.hu/pp/jancsi.html); A nemzetközi irodalomból lásd pl. Ruth Lapidoth: Autonomy Flexible Solutions, id. m.; Hurst Hannum: Autonomy, Sovereignty, i. m.; Eide, Asbjorn: The Concept of Autonomy in Comparative National Law. Paper Antwerpen, 1994.

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

műség méltánylásában az anyaország és a befogadó állam közötti konszenzus kérdésében

- a dél-tiroli tartomány etnikai viszonyait állandósítani hivatott és ezáltal az asszimiláció és a betelepítés megakadályozását szolgáló etnikai–nyelvi status quo biztosításában,
- a tartományon, illetve a régió belüli kiegyensúlyozott hatalom-megosztás elvének hangsúlyozásában,
- az Olaszország egész közigazgatási szubsztanciáját megváltoztatató általános regionalizációs folyamat pozitívumainak megragadásában,
- a bolzanói–dél tiroli tartomány kiegyensúlyozott kétnyelvűség-modelljének, s azon belül az oktatás- és nyelvpolitikai keretfeltételeknek pozitív értékelésében,
- s végül az Európai Unió közvetve érvényesülő kontrollszerepében: Olaszország és Ausztria uniós szempontokat respektáló és a regionális együttműködésre is nagy hangsúlyt fektető politikája csökkentette a dél-tiroliak bizalmatlanságát.

A dél-tiroli modell egyik fontos sajátossága, hogy az autonómia a két érintett állam uniós tagságával része lett az Európai Unió belső jogi struktúrájának. Az autonómiákat biztosító uniós tagállamok közül Finnország és Olaszország vitte magával etnoregionális, illetve etnokulturális autonómiarendszerét, míg Spanyolország és Nagy-Britannia uniós tagállamként alakította ki a maga autonómiáit. Sok vita folyik arról, hogy az autonómiarendszerek nem teljesen összeegyeztethetők az Európai Unió előírásaival. Az Íland-szigeteken bizonyos állások betöltésénél szükséges a helyi regionális állampolgárság, Dél-Tirolban pedig egyes munkahelyek esetében feltétel a helyi illetékesség és az etnikai hovatartozás. Mindkét eset ellentétben áll a diszkriminációmentesség, illetve a munkaerő szabad áramlásának elvével.<sup>20</sup>

Erhard Busek, Ausztria EU-bővítési megbízottja a 2001 decemberében közreadott elemzésében arra emlékeztetett, hogy a sokak által ideá-

---

<sup>20</sup> Dánia esetében előfordult, hogy az autonóm régiói nem követték az EU-tagság ügyében. Jóllehet Dánia tagja az Európai Uniónak, a Feröer-szigetek nem, Grönland pedig kilépett az Európai Unióból.

lis modellnek tekintet dél-tiroli autonómiát mennyi vita, viszály, feszültség előzte meg. Majd a magyarországi kedvezménytörvényre utalva elhibázottnak tartja az EU kelet-közép-európai országokkal szemben tanúsított magatartását: „Az EU elvárja, hogy a tagjelöltek a kisebbségi problémákat csatlakozásuk előtt oldják meg. Én azt hiszem, ez nem elég. Ausztria Dél-Tirol kérdésében elment az ENSZ-hez, bár utóbb a megoldást kétoldalú egyeztetéssel, Olaszországgal dolgozta ki. Formai szempontból az EU-bizottságnak igaza van, amikor azt mondja, hogy csak az *acquis communautaire*-ért felel, ám a tagállamoknak inkább segíteniük kellene a feszültségek leszerelésében.”<sup>21</sup>

A magyar etnopolitikai diskurzusokban a rendszerváltás óta a dél-tiroli autonómiamodellel mind az elemzések, mind pedig a politikai megnyilatkozások szintjén igen nagy teret kapott. Az elemzések elsősorban a dél-tiroli német és a kisebbségi magyar történeti fejlődés analógiáira, a dél-tiroli modell sajátosságaira, a nyelvi és oktatási jogok szabályozására helyezték a hangsúlyt. A politikai megnyilatkozások részben az osztrák–olasz konszenzuskeresés mintaadó jellegét, részben pedig a dél-tiroli modell kisebbségvédelmi, önkormányzati elemeinek adaptálhatóságát hangsúlyozták.

A magyar recepcióban igen erőteljesen jelen van az európai regionalizációs folyamatok fontosságának felismerése, különös tekintettel az etnikai sajátosságokkal rendelkező régiók sajátos státuszának kialakításában betöltött pótolhatatlan szerepére, illetve a kelet-közép-európai regionalizációs folyamatok tetemes megkésetttségére.

A konkrét adaptációs kísérletek közül az erdélyi, s azon belül a székkelyföldi regionalizációs, illetve autonómiaterveken, valamint a 2002. évi vajdasági tartományi és kisebbségi és autonómiatörvények szövegében, a Vajdasági Magyar Szövetség autonómiapolitikájában figyelhető meg a dél-tiroli modell adaptációjának törekvése.

S végül a dél-tiroli autonómiamodellel az Európai Unió belüli jövője, a kelet-közép-európai csatlakozó és kimaradó államokban fo-

<sup>21</sup> Erhard Busek: Südtirol ist überall. Die Presse, 2001. december 6. A Presse cikket részletesen ismertette a Határon Túli Magyarok Hivatalának 2001. december 12-i sajtófigyelője.

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

lyamatban lévő adaptációs kísérletek sikere jól érzékelhetően a regionális politika és a kisebbségvédelem jövőbeli irányvételétől, szerencsés esetben szoros egybehangolásától, kedvezőtlen fordulatok esetén szigorú különválasztásuktól függ majd. Az 1998-ban Bolzanóból kiindul nemzetközi kisebbségvédelmi kezdeményezés, amelynek célja az Európai Unió kisebbségi politikájának elvi alapokra helyezése volt, az emberi jogok, a diszkriminációmentesség és kisebbségvédelem hangsúlyozásán kívül a kulturális sokszínűség, a gazdasági és szociális szolidaritás, illetve az interkulturális együttműködés terén jelölte ki az uniós intézkedések keretfeltételeit. A hátrányos régiók felzárkóztatásában, a nyelvi, kulturális sokszínűség megőrzésében és az egyazon nyelvhez, kultúrához tartozó közösségek közötti kapcsolattartásban az autonómiák változatos jogintézményéről nem történt említés. Ezt követően a dél-tiroli tartományi kormány megbízásából tovább folytatódtak az EU kisebbségpolitikai koncepciójának körvonalazását célzó nemzetközi szakértői munkálatok, amelyek részeként elkészült a kisebbségek és a regionális autonómiák közötti viszonyt tisztázó szakértői javaslat is.<sup>22</sup>

A következő évek minden bizonnyal választ adnak arra a ma még nehezen eldönthető kérdésre, vajon nagyobb lehetőségeket kapnak-e majd az önkormányzati jogok gyakorlására alkalmas kisebbségi közösségek az Unión belül. Vagy épp ellenkezőleg, az érintett államok éppen az uniós háttérrel az eddiginél is egyértelműbben utasítanak el minden kisebbségi autonómiaprogramot.

---

<sup>22</sup> Package for Europe. Paket für Europa. Pacchetto per l'Europa. Academia Europeica, Bolzano 1998. A kisebbségek által lakott régiók autonómiájára vonatkozó javaslat 2001-ben készült el. A Bruno de Witte professzor által vezetett szakértői munkába számos nemzetközi jogi szaktekinetely kapcsolódott be. [http://www.eurac.edu/Press/Academia/15/Artik\\_15.asp](http://www.eurac.edu/Press/Academia/15/Artik_15.asp) Érdemes azonban a Dél-Tiroli Néppárt elnökének újabban többször hangoztatott aggodalmait is regisztrálni, amennyiben tartani lehet az európai alkotmány autonómiák jogköreit korlátozó lehetséges hatásaitól: Durnwalder: Autonomie aktiv verteidigen. Europas autonome Regionen könnten durch die neue EU-Verfassung Nachteile erleiden. Die Presse, 2003. április 23.



#### A kisebbségi autonómia magyarországi modelljéről

Az 1993. évi XXXVII. számú nemzetiségi törvény alapján kialakult magyarországi kisebbségi önkormányzati modell tizenhárom etnikai és nemzeti kisebbség számára biztosítja az egyéni és közösségi kisebbségi jogokat, s lehetővé tette, hogy a helyi, országos kisebbségi önkormányzatok megválasztását és működtetését. A kulturális autonómia elemei a magyarországi modellben a helyi kisebbségi önkormányzatok révén keverednek a területi autonómia elemeivel, amennyiben a kisebbségek által lakott településeken a kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatokat a kisebbségekkel kapcsolatos döntésekben bizonyos mértékig kiegészítik, a legsikeresebb esetekben pedig partnerként tudtak együttműködni. Az országos kisebbségi önkormányzatok a kormányzat és a parlament, illetve más országos, regionális, megyei hatáskörű szervezetnél járhattak el sajátos kisebbségi érdekeik védelmében.<sup>23</sup>

Az első tíz esztendő kísérleti periódusa után a magyar kormány és törvényhozás a kisebbségek tényleges kulturális autonómiájának szükséges feltételek biztosítása érdekében több kisebb módosítás mellett két alapvető kérdésben kezdeményezte az 1993. évi LXXVII. számú törvény módosítását: a kisebbségek önkormányzatainak választásában való részvételt választói névjegyzékekhez, illetve az azokra való feliratkozáshoz köti, illetve előírja, hogy csak a működő országos kisebbségi önkormányzatok által visszaigazolt településeken hozhatók létre helyi kisebbségi önkormányzatok. Ezzel együtt nagy kérdés, hogy a jelenleg nagy többségében kettős identitású, s jórészt magyarnyelv-domináns

<sup>23</sup> Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993; Kaltenbach, Jenő: Hungarian Report. In: Kranz, Jerzy (ed.): *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*. Warszawa, 1998. 61–131; Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest 1999; Eiler Ferenc – Kovács Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance*, i. m. 171–196; Walsh, Niamh: *Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice*. In: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, July, 2002. [www.ecmi.de/jemie](http://www.ecmi.de/jemie)

magyarországi kisebbségek milyen számban iratkoznak fel majd az egyes kisebbségek választói névjegyzékeire, a kettős identitás és a magyar anyanyelvi háttér mennyire bizonyul alkalmasnak elkülönült kulturális, oktatási intézményrendszerek kialakítására és működtetésére.

A kisebbségi országgyűlési biztos 1998 óta kezdeményezi a kisebbségi önkormányzatok választásának, jogköreinek felülvizsgálatát. Nem tartotta ugyanis elfogadhatónak, hogy „a (helyi) kisebbségi önkormányzati választásokon mind az aktív, mind a passzív választójog általános és egyenlő, a választásokon akár jelöltként, akár választóként minden választójoggal rendelkező állampolgár részt vehet.”<sup>24</sup>

Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsman ezt az álláspontját azzal indokolta, hogy optimális esetben a kisebbségi jogok – köztük a kisebbségi önkormányzati választás jogok is – csak a nemzetiségi kritériumok alapján meghatározható csoportokat illetnék meg. Az igazi problémát azonban éppen a kisebbségi csoportok meghatározása jelenti, mégpedig nem egyszerűen a szó jogtechnikai értelmében. Hiszen a 2001. évi népszámlálások közreadott eredményei azt mutatják, hogy a magyarországi kisebbségek által lakott településeken a nemzetiségi közösségekhez tartozó személyek döntő többsége nemzetiségi, kulturális, nyelvhasználati tekintetben kettős identitásúként, kettős kötődésűként, mi több kettős anyanyelvűként határozza meg magát.

Ebben az értelemben a 2004 tavaszán a magyar kormány által elfogadott törvénymódosítás csupán a formális jogi megoldást jelentő választói névjegyzéket tudja új eszközként megjelölni, ami vélhetően elsősorban a maguk identitáspolitikai egyensúlyát megtaláló kisebbségi csoportok számára kínálhat kiutat az „etnobiznisz” zsákutcáiból.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 1998. január 1–december 31. A kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan lásd 1998: A kisebbségi önkormányzati választások éve, <http://www.obh.hu/nek/hu/beszam/beszamol.htm>

<sup>25</sup> Pap András László: Európai kisebbségpolitika, magyar kisebbségi önkormányzatok – jogpolitika, harmonizáció és kollízió. Esettanulmány az etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció tárgykörében, [http://europa.kontextus.hu/muhely/Muhely\\_Pap%20dolgozata.doc](http://europa.kontextus.hu/muhely/Muhely_Pap%20dolgozata.doc)

Nagy kérdés továbbá, hogy becslések alapján többszáz ezres, a szervezettség és az önbevallás, illetve az etno- és identitáspolitikai szinteken a valóságnak megfelelően erős belső differenciálódást mutató cigány nyelvi, regionális, kulturális közösségei elfogadják-e az egységes roma-politika keretfeltételeit, képesek lesznek-e a különböző, immár pártpolitikailag is szembenálló roma csoportok konszenzusra törekedni.<sup>26</sup>

A magyarországi kisebbségi önkormányzatiság jövője tehát véleményünk szerint nem egyszerűen csak a kisebbségi önkormányzati választójog szigorításán, hanem a sajátos etnikai tér- és identitásstruktúrák tudomásulvételén, az adekvát intézményi formák kialakításán, az önkormányzati és a civil szféra együttműködési lehetőségeinek kibővítésén, a multikulturális, regionális és integratív típusú etnopolitikai programok sikerén múlik. Az a demográfiai fogyás, amelyet a magyarországi kisebbségek a többségi nemzettel együtt elszenvedtek – megtévezve az ország számos hagyományos kisebbségi kistérségében és városában megállíthatatlannak tűnő nyelv- és identitásváltási folyamatokkal – aligha igazolja vissza a formális jogi értelemben véve megalapozott szigorító intézkedéseket. A tízezres léptéket elérő, illetve meghaladó német, horvát, szlovák, román kisebbségi közösségek korábbi hagyományos települési bázisának súlypontja minden erőfeszítés ellenére az elmúlt évtizedben egyrészt szintén erőteljesen erodálódott, másrészt egyre nagyobb mértékben a városi közösségek túlsúlya jellemzi ezekben a közösségeknek is a közéletét.

A városi szerkezetek viszont a vidékinél is erősebben szórványjellegűek, ami a koncentrált, kompakt struktúrák hiányában igen nehézé teszi a kulturális autonómiák esetében is létfontosságú intézményalapítást, intézményfenntartást és intézményszerű működést. A törvénymódosítás során a nagyobb lélekszámú kisebbségek akaratérvényesítése jórészt háttérbe szorította a kis lélekszámú közösségek sajátos érdekeinek megjelenítését: a pár ezres és még annál is kisebb, egy-két hagyományos településsel vagy azzal sem rendelkező kis lé-

<sup>26</sup> Forray R. Katalin – Mohácsi Erzsébet (szerk.): *Esélyek és korlátok. A magyarországi cigány közösség az ezredfordulón*. Pécs 2002. 52–65. <http://www.btk.pte.hu/tanszkek/romologia/dok>

lekszámú csoportok az egyébként jogosan szigorított önkormányzati rendszert az eddigieknél is nehezebb körülmények közt tudják majd a maguk javára fordítani.<sup>27</sup>

#### Kisebbségi magyar autonómiák

A kisebbségi magyar közösségek a Magyarországgal szomszédos hét állam közül háromban rendelkeznek a kulturális autonómia törvényileg garantált eszközeivel: Szlovéniában az 1991. évi alkotmány 63. paragrafusa szerint az őslakos olasz és magyar kisebbségek – tekintet nélkül lélekszámukra – az általuk lakott területen önkormányzati testületeket alakíthatnak ki és az állami intézményekkel közösen meghatározott kérdésekben önálló döntéseket hozhatnak.

Az 1994. évi 57. számú törvény alapján a „nemzetiségileg vegyes térségekben” az olasz és a magyar őslakos kisebbségek részt vehetnek a helyi önkormányzatok munkájában és a kisebbségeket érintő ügyekben meghatározó szerepük van. Az etnikai közösségek önkormányzatáról szóló 1994. évi 65. számú törvény értelmében a két őslakos kisebbség az általuk lakott községekben (több települést magában foglaló kistérségben) külön területi önkormányzati testületet hozhat létre. Az olasz kisebbség a tengermelléki Primorska régióban három, a magyar kisebbség a muravidéki Prekmurje régióban öt községben működtet kisebbségi önkormányzatot. Az országos kisebbségi önkormányzatokat ezeknek a községi testületeknek a tagjai választják meg. Szlovénia többi kisebbségi közösségét ezek az önkormányzati jogok nem illetik meg.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Czibulka Zoltán (szerk.): 2001. évi népszámlálás. 4. Nemzetiségi kötődés. A nemzeti, etnikai kisebbségek adatai. Budapest, 2002; Szarka László: Etnikai változások a 2001. évi magyarországi népszámlálás tükrében. In: Kovács Nóra – Szarka László (szerk.): Tér és terep II. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2003.

<sup>28</sup> Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sibylle: Minderheitenrechte. i. m. 438; Ethnic Minorities in Slovenia, Ljubljana 1994. 40–42, 48–49; Komac, Miran: Protection of Ethnic Communities in the Republic of Slovenia. Ljubljana 1998. 68–69; ifj. Korhecz Tamás: Kisebbségi önkormányzatok. i. m. 941–945; Pataki G. Zsolt: Overview of Pro-

A horvát *alkotmány* szintén csak az autochton kisebbségeket, köztük a háborús években megfogyatkozott magyar kisebbséget ismeri el államalkotó tényezőként. A 2002. december 13-i nemzeti kisebbségi törvény lehetővé tette a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az első kisebbségi önkormányzati választásokra 2003-ban került sor. A korábban megválasztott önkormányzati képviselő-testületek a kisebbségek arányszámától függően további kisebbségi képviselőkkel bővültek ki. Emellett a kisebbségek megyei, városi és járási szinten létrehozták kisebbségi önkormányzataikat, amelyeknek jelentős jogköreik vannak a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos döntésekre.

Az önkormányzati testületeket az adott nemzeti kisebbségekhez tartozó, szavazati joggal rendelkező polgárok választják meg. Kisebbségi önkormányzati választást kell kiírni a járásokban, városokban, illetve megyékben, ahol az adott kisebbség aránya meghaladja az 1,5 százalékot vagy ahol 200 főnél többen vallják magukat nemzetiségieknek járási és városi, vagy 500 főnél többen megyei szinten. A kisebbségi önkormányzatok párhuzamosan működnek a területi önkormányzati testületekkel: ellenőrzik a nemzetiségi jogok megvalósulását az adott szinten, javaslatokat terjeszthetnek a területi önkormányzatok elé, de nem rendelkeznek döntéshozatali jogkörökkel. A települési, területi önkormányzatok minden kisebbségi kérdésben kötelesek konzultálni a kisebbségi önkormányzatokkal.

A kisebbségi önkormányzatok küldötteket delegálnak az országos kisebbségi tanácsba, amelyben ország hét különböző nemzeti kisebbségi önkormányzatának képviselője mellett kisebbségi szakértők, közéleti személyiségek és a kisebbségek által választott parlamenti képviselők kapnak helyet. Ez az országos kisebbségi tanács dönt a költségvetés kisebbségekre fordítandó részének felhasználásáról.<sup>29</sup>

---

posals. i. m. in: Gál Kinga: *Minority Governance*. i. m. 251–257; Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón* (Magyar Kisebbség 2000. 3. 319–324.

<sup>29</sup> Pataki G. Zsolt: *Overwiev of Proposals*. i. m. In: Gál Kinga: *Minority Governance*, i. m. 257–260; Caspersen, Nina: *The Torny Issue of Ethnic Autonomy in Croatia: Serb Leaders and Proposals for Autonomy*, *Journal of Etnopolitics and Minority Issues in*

A szerbiai (vajdasági) magyar kisebbségi autonómia kérdése 1990-ben az elsők között jutott a konkrét, megfogalmazott és elfogadott autonómiaprogram fázisába. Az úgynevezett történeti VMDK – az Ágoston András vezette Vajdasági Magyar Demokrata Közösség – 1992. április 25-i magyarkanizsai közgyűlésén elfogadták a kulturális és a területi autonómia elemeit, a speciális státusú települések helyi önkormányzatainak létrehozásával ötvöző autonómiatervezetet.

Az 1994-ben alakult Vajdasági Magyar Szövetség közgyűlése 1996. szeptember 11-én fogadta el a *Megállapodástervezet a vajdasági magyarok önszerveződésének alapjairól* című autonómia-koncepciót, amely a VMDK-javaslatához hasonlóan a személyi, területi és a lokális autonómiák három pillérére épült. Az alapelvek című fejezetben a következő megfogalmazás olvasható: „A Vajdaságban élő nemzeti közösségek számára lehetővé kell tenni, hogy nyelvük és kultúrájuk megőrzése, valamint identitásukat érintő más kérdésekben önszerveződés útján maguk döntsenek. Lehetővé kell tenni számukra azt is, hogy Vajdaságon és Szerbián belül a decentralizáció és a szubszidiaritás elveire támaszkodva a szerbek, crnogoraiak és más nemzeti közösségek jogait tiszteletben tartva, személyi elvű és területi önkormányzat útján biztosítsák az önazonosságra vonatkozó jogokat.”<sup>30</sup>

Europe. 2003. 3. z); [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2003\\_Caspersen.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2003_Caspersen.pdf)  
Domini, Mirjana: National Minorities in the Republic of Croatia, Central Europe Review, <http://www.ce-review.org/00/19/domini19.html> ; Zoran Daskalovic: Withering Away of Ethnic Minorities in Croatia. Dossier on the Rights and Protection of Ethnic Minorities in Bosnia & Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro and Croatia. Aimpress. [www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30624-dose-01-06.htm](http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30624-dose-01-06.htm); Tatalovic, Sinisa. Minority Peoples and Minorities. Zagreb, 1997; A kisebbségi önkormányzati rendszerre vonatkozó adatokat, a 2003. évi kisebbségi önkormányzati választások eredményeit lásd Új Képes Újság (8) 2002. 48–50. 2003. 2–5. 21–22. stb. <http://www.hhrf.org/umku> szám; Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kárpát-medencei magyar autonómiaformák. i. m. 324–328.

<sup>30</sup> Magyar autonómia, A VMDK állásfoglalása az önkormányzatról. Szakértői tervezet a VMDJK Közgyűlésének dokumentuma, Magyarkanizsa, 1992. A vajdasági tartományi és kisebbségi autonómiamozgalmakról, tervezetekről lásd Gaál György – Bozóki Antal (szerk.): A vajdasági magyarság és az autonómia. Újvidék 2003; Korhecz,

A vajdasági magyar autonómiamozgalmakat – a többi kisebbségi magyar autonómia-terekkel összehasonlítva – három fontos sajátosság jellemzi. Mindenekelőtt a jugoszláv válság és a délszláv háborúk kontextusa, amely egyszerre emelte be a magyar kisebbségi kérdést a nemzetközi jogi környezetbe, s ugyanakkor rögtön el is különítette a balkáni válságzóna forró övezeteitől és konfliktusaitól. Ugyancsak kiemelkedően fontos megkülönböztető jegyként értékelhetjük a multietnikus vajdasági tartomány korábbi autonómiájának visszaállítására irányuló regionális összefogást, amelyhez hasonló kedvező háttér az összes többi magyar autonómia-terekben hiányzik. Ráadásul a vajdasági szerb, horvát, szlovák, román és más nemzetiségek tagjai, politikai képviselői között a tartományi és az etnikai autonómiaformák egymást szervesen kiegészítő megoldásoknak számítanak. S végül van a 20–21. század fordulójának vajdasági magyar autonómiamozgalmának egy súlyos negatív tehertétele is: a kisebbségi magyar pártok egymás közötti rivalizálásának alighanem legmélyebb törésvonalát éppen a kisebbségi autonómia optimális formájának, az eléréséhez vezető út és a potenciális szövetségesek kiválasztásának módozatai, alternatívái jelölték ki, szembeállítva egymással a kisebbségi magyar pártokat, vezetőiket és a kisebbségi magyar közvélemény mértékadó képviselőit.

A Milošević utáni Szerbiában a vajdasági autonómia visszaállításának kérdése jól mutatta a többségi szerb közvéleményben lezajlott fokozatos visszarendeződést. Hiszen míg 2000–2001-ben a Nenad Čanak vezette Vajdasági Szociáldemokrata Liga autonómia-terekkel szemben a szerb pártok többsége jóindulatúan fogadta, a 2002. januári belgrádi parlamenti szavazáskor az autonóm jogkör visszaállítását biztosító úgynevezett omnibusztörvény csupán minimális többséget kapott. Hasonló volt a helyzet a VMSZ által szorgalmazott kisebbségi kulturális autonómiát biztosító kisebbségi törvény előkészítésénél is.

---

Tamás: Chances for Ethnic Autonomy in Vojvodina: Analysis of the Latest Autonomy Proposal of Hungarian Political Parties in Vojvodina. Gál Kinga: Minority Governance, i. m. 2173–297;



A 2002 márciusában a szövetségi parlament által elfogadott kisebbségi törvény a kisebbségek kulturális autonómiájának kialakításában lehetőséget teremt a kisebbségek nemzeti tanácsainak és a Szövetségi Nemzeti Kisebbségi Tanács létrehozására. A törvény 16 cikkelye szerint: „Az önkormányzatra való joguk megvalósítása érdekében a nyelvhasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra terén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kisebbségi nemzeti tanácsot választhatnak. A nemzeti tanács jogi személy. (...) A megválasztott nemzeti tanácsok nyilvántartását az illetékes szövetségi intézmény vezeti. A tanács képviseli a nemzeti kisebbséget a hivatalos nyelvhasználat, az oktatás, a nemzeti kisebbségi nyelven való tájékoztatás és a kultúra területén, részt vesz az e kérdésekről való döntés folyamatában vagy maga dönt és ezeken a területeken működő intézményeket alapít.” A kisebbségek által lakott településeken kötelező a kisebbségek nyelvének használata, ami a kulturális autonómia területi bázisának megerősítését is szolgálhatja.<sup>31</sup>

A vajdasági magyar autonómiaprogramokat kidolgozó VMDK- és VMSZ táborok között 1994 óta folyó politikai küzdelmek sok személyi ütközés, sérelem mellett legalább négy kérdésben igen nagy mértékben hozzájárultak a kisebbségi önkormányzati modellekhez fűződő remények és illúziók letisztulásához, az autonómiával kapcsolatos reális látásmód kialakulásához. Mindenekelőtt világossá vált, hogy a központi hatalom részéről legalább a jóindulatú semlegességet biztosítani kell az etnikai autonómiaformák bármelyikének eléréséhez. A legkritikusabb nemzetközi helyzet, az 1990-es évek nemzetközi jogi hátszele sem bizonyulhatott ugyanis elegendőnek az autonómigények és prog-

<sup>31</sup> A törvény szövegét lásd az MTA Etnikai–nemzeti Kisebbségkutató Intézet honlapjának adattárában: [www.mtaki.hu](http://www.mtaki.hu); ifj. Korhecz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok. i. m. 945–948; Uő: A Magyar Nemzeti Tanács alkotmányossága. *Pro Minoritate*, 2003. tavasz, 125–136; Bárdi Nándor: Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Pozsony, 2004. 116–118. A vajdasági autonómiával, a kisebbségi törvénnyel és a Magyar Nemzeti Tanács elektorok útján történt megválasztásával kapcsolatos bírálatokat lásd Gaál György – Bozóki Antal: A vajdasági magyarság, i. m.

ramok megvalósításához a Milošević-rendszer többségi nacionalizmusával szemben. Másodsorban az autonómiaprogramokhoz stratégiai szövetségesekre van szükség a többségi pártok körében is. A szerbiai etnikai autonómatörekvésekhez elsősorban a vajdasági tartományi autonómia többségi támogatói és az ország regionalizálását elvben támogató szerb tényezők, valamint az ország többi kisebbségei közt lehet partnereket találni. Harmadsorban a VMSZ kormányzati pozíciókban tanúsított pragmatizmusa egyszerre jelentett lehetőséget az autonómiaprogram megvalósítható elemeinek kidolgozására, törvényerőre emelésére és életbe léptetésére, ugyanakkor a választói bázisban mutatkozó repedéseket nem sikerült közösségi konszenzusokkal felszámolni. Így válhatott a Magyar Nemzeti Tanács megválasztása a vajdasági elit újabb vízváltójává. S végül a 2003. decemberi választások azt jelezték, hogy a magyar kisebbségi pártok együttműködésre való képtelensége olyan nulla végösszegű játszmákba torkollhat, ahol egymás igazának megsemmisítésén túlmenően a közösségépítés eredményeit és lehetőségeit is kockáztatják a pártok vezetői.

#### **Kisebbségi magyar autonómiatervek**

A kárpátaljai, szlovákiai és erdélyi magyar nemzeti kisebbségek autonómatörekvései az 1990-től kezdődően szintén a kulturális és a területi autonómiaformák, illetve a helyi, települési szintű önkormányzati jogok kombinációját tartották belső nemzeti önrendelkezési joguk leginkább adekvát kifejeződésének. A három, lélekszámban különböző nagyságú közösség jelentős része etnikailag kompakt tömbterületeken él. Különösen a kárpátaljai magyar kisebbség esetében kínálkoznék esély a területi autonómiára, hiszen a beregszászi, nagyszöllősi, munkácsi és ungvári járások egymással érintkező magyar többségű településein, a magyar államhatárral párhuzamos etnikai sávban él a közösségnek több, mint 80 százaléka. A területi autonómia elképzelése iránt azonban az 1991. évi sikeres népszavazás ellenére az ukrainai és kárpátaljai hatóságok nem tanúsítottak fogékonyságot és megértést, mi több a kulturális autonómia intézményrendszerét sem engedik kialakítani.

A KMKSZ a területi autonómiatervek mellett kidolgozta a nemzeti-ségi kulturális önkormányzat tervezetét is. Látva az önkormányzati javaslatok, programok többségi elutasítását, a szervezet 1999 decemberében pragmatikus közigazgatási reformjavaslatot dolgozott ki a Beregszász központú Tisza-melléki járás létrehozására, amely magában foglalná a kárpátaljai tömbmagyarság valamennyi települését. A 2002. évi választások során az egyetlen magyar képviselői helyet megszerző Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség és a hozzá csatlakozó szervezetek a kulturális és a személyi elvű autonómia megvalósulásában látják a kárpátaljai magyar kisebbség egyenjogúságának biztosítását.<sup>32</sup>

A szlovákiai magyar politikai pártok kialakulásával és a pártprogramokkal foglalkozó tanulmányában Gyurcsík Iván hivatkozik Janusz Bugajszki amerikai kutató véleményére, aki szerint az 1990-es évek elején a szlovákiai magyar pártok eredendően autonomista programot képviseltek.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség részéről két autonómiatervezet is készült: A KMKSZ Autonómiabizottsága által készített tervezet A Kárpátaljai Magyar Autonómia (KMA) alapelveiről. 1991. január, valamint a KMKSZ hivatalosan az ukrán parlamentbe beterjesztett törvényjavaslata Ukrajna törvénye a Magyar Autonóm Körzetről. 1992. április. A KMKSZ a területi autonómiatervek mellett kidolgozta a nemzetiségi kulturális önkormányzat tervezetét. 1999 decemberében javaslatot tett a Beregszász központú Tisza-melléki járás létrehozására, amely magában foglalná a kárpátaljai tömbmagyarság valamennyi települését. Az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetségbe tömörült szervezetek a kulturális és a személyi elvű autonómia megvalósulásában látják a kárpátaljai magyar kisebbség egyenjogúságának biztosítását. A szövegeket lásd [www.mtaki.hu/adattar](http://www.mtaki.hu/adattar). A tervezetekről lásd Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések), Budapest, 2001. i. m. <http://www.hhrf.org/autonomia>; Cserniczkó István: A magyar nyelv Ukrajnában (Kárpátalján), Budapest 1998. 72–77; Ríz Ádám: Az 1990 óta született autonómiakoncepciók összehasonlítása, Korunk 2000. 1. <http://www.hhrf.org/korunk/0001/1k19.htm>; Pataki G. Zsolt: Overview of Proposals, i. m. in: Gál Kinga: Minority Governance, i. m. 262–264.

<sup>33</sup> Gyurcsík Iván: A szlovákiai magyar pártok karaktere és genezise. Regio (7) 1996. 3. 180. Bugajszki idézett tanulmánya: Ethnic Politics in Eastern Europe. A Guide to Nationality Policies, Organizations and Parties. The Center for Strategic and International Studies 1993. 340–346.

Az elsőként megalakult szlovákiai magyar párt, a Független Magyar Kezdeményezés (FMK) 1990. január 19-i programnyilatkozata a kollektív jogok törvénybeiktatása mellett arra helyezte a hangsúlyt, hogy „nemzeti kisebbségeknek el kell érniük a kultúra (ezen belül az iskolaügy) terén a teljes önrendelkezést”. Ez a program szerint azt jelentette volna, hogy rövid időn belül meg kívánták teremteni „a csehszlovákiai magyarok teljes oktatási rendszerét a bölcsődétől a felsőoktatásig”.<sup>34</sup> Ennél is általánosabb érvényű az öngazgatás igenlése abban a dokumentumban, amelyet az FMK és a szlovákiai rendszerváltást levezénylő mozgalom, a Nyilvánosság az Erőszak Ellen képviselői közösen fogadtak el. A nyilatkozat a szlovákiai „nemzetek, nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok együttélésének” alapelveit kívánta rögzíteni: „A nemzetek, nemzeti kisebbségek és etnikumok kollektív jogaiból kiindulva öngazgatás illeti meg azokat minden olyan kérdésben, amely kizárólag őket érinti, továbbá egyenjogú, közös döntésre jogosultak minden olyan kérdésben, amely őket is érinti.”<sup>35</sup>

Az 1990 elején létrejött másik két szlovákiai magyar párt – a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom (MKDM) és az Együttélés Politikai Mozgalom – képviselői Cseh–Szlovákia kettéválásának záró szakaszában, 1992 decemberében közös alkotmánytörvény-javaslatot nyújtottak be az Szlovák Nemzeti Tanács elnökéhez „A Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbségeinek és etnikai csoportjainak jogi helyzetéről”. A törvényjavaslat a „nemzeti kisebbségeket és az etnikai csoportokat” államalkotó tényezőknak nevezte, a kisebbségi jogokat pedig olyan természetes jogoknak, amelyek „megvonhatatlanok és megszüntethetetlenek”. A törvényjavaslat a kisebbségeknek az identitáshoz és annak megőrzéséhez való jog mellett biztosítani kívánta a kisebbségek saját parlamenti képviselőihez való jogát, a kisebbségi jogok ellenőrzésének jogát, továbbá a szülőföldhöz, a nemzeti örökség megőrzéséhez és fej-

<sup>34</sup> Az FMK, illetve az MPP önkormányzati politikájáról l. Tóth Károly: Kisebbségi önkormányzati törekvések Szlovákiában. *Pro Minoritate* (1) 1993. 6. Az MPP nemzeti kisebbségi programjának szövegét lásd Szabadság és felelősség. A Magyar Polgári Párt programja. (H. n.) 1992. 67–97.

<sup>35</sup> Uo. 117–118.

lesztéséhez, a lakóhely etnikai szerkezetének megőrzéséhez való jogot. Az önkormányzati elvet a törvényjavaslat úgy kívánta érvényesíteni, hogy javasolta „*az oktatásügy, a kultúra és az informatika terén való önkormányzat jogát, a kisebbségek által lakott régiók igazgatásának jogát*”. Ezen túl a nemzetközi kapcsolatok fenntartásához való jogot és a költségvetésből való arányos és méltányos részesedés jogát is tartalmazta a javaslat.<sup>36</sup>

Ezt követően az MKDM és az Együttélés külön-külön autonómia-tervezeteket dolgozott ki. Az MKDM 1993 januárjában tette közzé „a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok helyzetéről és jogairól” szóló 68 cikkelyből álló önálló törvényjavaslatát. Az Együttélés az 1993. komáromi kongresszusán két programdokumentumban rögzítette álláspontját az autonómiáról.<sup>37</sup>

Az 1994-én január 8-án megrendezett észak-komáromi önkormányzati nagygyűlés az 1990-es évtized legnagyobb jelentőségű szlovákiai magyar politikai eseménye volt és maradt. A meghívott ötezer polgármester és települési önkormányzati képviselő közül több mint háromezren voltak jelen. A nagygyűlés állásfoglalása, közigazgatási és önkormányzati dokumentumai az 1989 utáni szlovákiai magyar autonómiapolitika kulminációs pontját jelentették. A szlovák belpolitikai konfrontációs légkörében a nagygyűlés dokumentumai mérsékelt hangnemben fogalmazódtak. A komáromi nyilatkozat szerint a szlovákiai kisebbségpolitikán csakis demokratikus eszközökkel lehet változtatni, s meg kell valósítani „az önkormányzati rendszert, a jogállamiságot és a nemzeti közösségek alkotmányos jogállását.”<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Pogány Erzsébet (szerk.): Az Együttélés öt éve. Eseménynaptár és dokumentumgyűjtemény 1990–1994. Pozsony (1995.) 244–247.

<sup>37</sup> Az MKDM „a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok helyzetéről és jogairól” szóló 68 cikkelyből álló önálló törvényjavaslatát lásd Új Szó, 1993. február 16; Az Együttélés Politikai Mozgalom „A területi önkormányzat és a személyi autonómia alapelvei”, illetve a „Helyi önkormányzatok, településközi szövetségek, területi és közigazgatási átrendezés” című dokumentumait irányelveknek szánták a mozgalom területi önkormányzati politikája számára.

<sup>38</sup> A komáromi nagygyűlés állásfoglalása. In: Duray Miklós: Önrendelkezési kísérleteink. Somorja 1999. 221–222.

„A magyarok alkotmányos jogállásáról” című komáromi dokumentum tipikus posztmodern politikai kiáltvány. Történelmi sérelmek számbavétele, az identitáshoz való jog követelése, nemzetközi határozatok jogi hátszágának hangoztatása után nyelvhasználati, politikai, pénzügyi követelések, az arányos képviselő – autonómiamodellektől idegen, konszociációs modellre, illetve az 1968. évi Csemadok-programra emlékeztető – igénye keveredik benne. Az előkészítő részek után a társnemzeti koncepció alapján a magyar kisebbség a szlovák nemzettel egyenrangú nemzeti közösségként határozza meg magát, s mint ilyen „saját politikai alanyiságát külön választott képviselői testület révén, külön alkotmánytörvény-tervezet szerint kívánja kifejezni, identitása védelmének érdekében az általa jelentős számban lakott régióknak különleges jogállást igényel.”<sup>39</sup>

A politikailag kiegyensúlyozott szövegezésben a társnemzeti és a területi autonómia igénye után a Szlovák Köztársaság államiságának és területi integritásának erősítését, a demokratikus jogállam megteremtését is céljai közé sorolta a dokumentum. A komáromi nagygyűlés határozatainak legtöbbet elemzett és leggyakrabban vitatott részét kétségkívül a tervezett közigazgatási reform során magyar részről kialakítani javasolt másodfokú közigazgatási egységek két változata jelentette. A „Szlovákia közigazgatási és területi átszervezéséről” című határozatban az A-variánst a magyar–szlovák államhatár és a nyelvhatár közti területen kijelölt összefüggő közigazgatási egység jelentette, míg a B-variáns három közigazgatási egységet, régiót („a Pozsony mellékétől Ipolyságig”, illetve „Ipolyságtól Kassáig” terjedő sávot, valamint a „Dél-Zemplén és Ung” vidéki magyar területet) jelölt ki.

„Az önkormányzatok jogairól” című dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához való csatlakozást sürgetve azt követelte, hogy a szlovák alkotmány „tétélesen is rögzítse a kisebbségi önkormányzatok rendszerét, illetőségét és jogkörét. Az Európa Tanácsnak a magyar–szlovák alapszerződésbe is bekerült 1201-es ajánlása alapján a

<sup>39</sup> Uo. 223–224; Vö. Az önkormányzat az önrendelkezés alapja. A szlovákiai magyar választott képviselők és polgármesterek országos nagygyűlésének hiteles jegyzőkönyve. Komárom, 1994. január 8. Komárom, 1995.

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

határozat szorgalmazta, de explicite nem tartalmazta az etnikai sajátosságokkal rendelkező területek területi autonómiájának biztosítását.

A komáromi nagygyűlés megrendezése, a programdokumentumok egyhangú elfogadása kétségkívül komoly eredménye volt az 1990-es évtized szlovákiai magyar autonómiatörekvéseinek. Duray Miklós, a három párt egyesülésével létrejött Magyar Koalíció Pártjának ügyvezető alelnöke a kézzelfogható eredmények elmaradása ellenére sikerként értékelte a komáromi rendezvényt. „A komáromi nyilatkozat legfontosabb üzenete Európának és Szlovákiának az, hogy a szlovákiai magyarság jogi helyzetét tárgyalásos úton, törvényes keretek között, Szlovákia területi integritásának tiszteletben tartásával kívánja rendezni”. Ugyanakkor az is nyilvánvaló vált, hogy a komáromi nagygyűléssel Szlovákiában lezárult a kisebbségi magyar autonómiapolitika felfelé ívelő szakasza, s az 1990-es évtizedben és a 20. század első éveiben azóta sem tudott új erőre kapni.

A szlovákiai magyar autonómiatervezetek a maguk elméleti tisztázatlanságaival, vegyes típusú követelésrendszerével értéküket tekintve a vajdasági tervezetek mögé sorolhatóak. Ugyanakkor a felemás, de létező szlovákiai magyar települési önkormányzatok egyszer már deklarált támogatását, folyamatos szolidaritását élvező elképzelés nagy előnye, hogy a kompakt településszerkezetű szlovákiai magyarság kedvező jogi és politikai erőterben, – például az Európai Unió keretei közt és egy liberális szellemiségű kisebbségi törvény alapján – akár a jelenlegi szlovákiai önkormányzati rendszer csekély módosításával is képes lehet a demokratikus társulások modell életre keltésére.

Aligha véletlen, hogy az erdélyi magyar autonómiatervek története a legszerteágazóbb és a legellentmondásosabb. Jóllehet, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség megalakulásától kezdve programja középpontjába állította az autonómia követelését, számos külső és belső ok miatt az erdélyi kisebbségi önkormányzatiság ügye a kárpátaljaihoz hasonlóan 2004-ben is meglehetősen kilátástalannak tűnik.<sup>40</sup> Pe-

---

<sup>40</sup> Az erdélyi magyar autonómia-elképzelések dilemmáira vonatkozóan lásd Salat Levente: Autonómiák évadja. Krónika, 2004. január 11. [www.erdelyma.hu](http://www.erdelyma.hu), illetve, A vajdasági autonómiatervekről és a 2002–2003. évi fejleményekről lásd Korhecz Tamás:



dig tervezetekben, alternatívákban nem volt hiány. Salat Levente a legfontosabb romániai magyar autonómiatervezeteknek a következő dokumentumokat jelölte meg:

- 1991. április – Szócs Géza: Nemzetiségi törvénytervezet-csomag;
- 1993. március – Csapó József: Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről;
- 1993. november: RMDSZ–Szövetségi Képviselők Tanácsa – 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 státútuma; a Romániai magyar nemzeti közösség személyi autonómiájának státútuma és a Sajátos státusú helyi önkormányzatok regionális társulásának autonómiastátútuma.);
- 1995. április – Az RMDSZ Ügyvezető Elnök Politikai Főosztálya (Bodó Barna–Szász Alpár Zoltán–Bakk Miklós): A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának státútuma;
- 1995. április – Bakk Miklós: Törvénytervezet a személyi elvű önkormányzatokról;
- 1995. május–június: Csapó József: Székelyföld autonómiastátútuma;
- 2003. október: Székely Nemzeti Tanács: Székelyföld autonómiastátútuma (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, Szé-

---

Chances for Ethnic Autonomy in Vojvodina: Analysis of the Latest Autonomy Proposal of Hungarian Political Parties in Vojvodina. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance*, i. m. 273–298; Dr. Gaál György – Bozóki Antal: *A vajdasági magyarság és az autonómia*. Újvidék, 2003.

kelyföld különleges jogállású régió autonómiájának státútuma).<sup>41</sup>

Az erdélyi magyar autonómiatervek szerzői különböző elméleti kiindulópontok, politikai indíttatások alapján, de az autonómiának, mint az erdélyi magyar kisebbség szempontjából optimálisnak tekintett jogi státusznak kijáró alázattal próbálják leírni, rendszerbe foglalni a kisebbségi önkormányzati megoldás elméleti alapjait, miközben kénytelen-kelletlen jórészt figyelmen kívül hagyják a romániai közigazgatás adottságait és a kormányzati politika autonómiaellenes magatartását.

A dokumentumok többsége szorosan kötődik az RMDSZ programjában rögzített önkormányzati elvekhez és a stratégiai célként megfogalmazott autonómiához. Az RMDSZ 2003. évi programja szerint „A romániai magyarság identitásának megőrzésével kapcsolatos érdekek hatékony védelmét, a jogok garantálását, valamint az esélyek és eszközök biztosítását csak a jogállam keretei között létrehozott autonómiák intézményei révén tartja lehetségesnek. (...) Az RMDSZ az autonómiaformák – beleértve a területi autonómiát is – jogi megfogalmazását és törvényhozás útján való érvényesítését kívánja elérni, szorgalmazva az általános decentralizálást és a szubszidiaritás elvének alkalmazását. E cél megvalósítása érdekében az erdélyi nemzetiségek együttélésének pozitív hagyományaiból, valamint az Európában megvalósul, példaértékűnek tekinthető önkormányzati modellekből indul ki.”<sup>42</sup>

A tervezetek szerzői mindenekelőtt azt igyekeztek tisztázni, hogy az etnikai értelemben tömb-, vegyes- és szórványközösségek körülményei között élő romániai magyar népcsoport egészére a területi és a kulturális autonómiának milyen kombinációja lehetne a leginkább megfelelő. Azzal minden tervezet készítője számolt, hogy az erdélyi

<sup>41</sup> Salat Levente: *Autonómiák évadja*. i. m.; *Az erdélyi autonómiatervek elemzésére lásd* Borbély Zsolt Attila – Szentimrei Krisztina: *Erdélyi magyar politikatörténet 1989–2003*. Budapest: 2003; Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Autonómiamodellek Erdélyben – Jövőkép és stratégia*. Magyar Kisebbség, 2004. 1.

<sup>42</sup> A Romániai Magyar Demokrata Szövetség programja (2003), [www.mtaki.hu/adattar](http://www.mtaki.hu/adattar)

körülmények közt csakis a vegyes modellek jöhetnek számításba, s még a székelyföldi területi autonómiára vonatkozó tervezetek is utalnak a többi magyarlakta kistrégió és a szórványban élők számára biztosítandó önkormányzati jogokra.

Emellett az autonómiatervezetek jól dokumentálják azt a folyamatos kiütkeresést, amely az autonómia megvalósításához nélkülözhetetlen román alkotmánymódosítás lehetséges módjait igyekszik megtalálni. E tekintetben ez idáig a helyi és megyei önkormányzatok súlyának kétségkívül megfigyelhető növekedése, az ország regionalizációs folyamatából adódó lehetőségek felhasználása tűnik a legtermékenyebb elképzelésnek, de minden dokumentumban megtalálhatóak a nyugat-európai autonómiamodellekre, az európai ajánlásokra, valamint az integrációs folyamat kihívásaira történő utalások, hivatkozások is.

A román többségi pártok és az RMDSZ kormányzati és ellenzéki együttműködésének gyakorlata és tapasztalatai kezdettől fogva megosztották, 2003–2004 folyamán pedig politikailag is két csoportra osztották az erdélyi magyar közéletet annak megítélésében, hogy szabad-e, lehet-e az autonómiaprogramokat akárcsak ideiglenesen „felfüggeszteni”, annak érdekében, hogy a különböző pragmatikus együttműködési formákkal a többségi közvélemény, a román politikai osztály merev elutasításán változtatni lehessen. Az autonómiatervek készítői, elemzői tehát folyamatosan szembesülnek a konszociációs modell és az autonómia-modellek között feszülő ellentéttekkel.<sup>43</sup>

Emellett az 1989 óta lezajlott helyhatósági választások tapasztalatai azt mutatják, hogy az egyre inkább pártszerű magatartást tanúsító RMDSZ eddig megformált etnoregionális profilja nem nyújt elégséges háttérrel a helyi, települési, kistérségi, regionális politikai érdekérvényesítéshez, s így a helyi politika kisebbségi résztvevői továbbra is

<sup>43</sup> Az erdélyi autonómiavitákról *lásd* Bárdi Nándor: Tény és való. i. m. 106–109; Bodó Barna: Talpalatnyi régiók. Kolozsvár, 2003; Törzsök Erika: A kelet-közép-európai régió demokratizálásának esélyei és az autonómiatörekvések. In: Uő.: Kisebbségek változó világban. Kolozsvár, 2003. 83–89.

a központi hatalom regionális szereplőire, illetve saját nem pártszerű körülmények közt kialakított politikai tőkájukre, bázisokra támaszkodnak elsősorban. Ez az ellentmondás megjelent a Székely Nemzeti Tanács és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács megalakulásakor, illetve az RMDSZ belső ellenzékének önállósulási és különválási törekvéseiben.<sup>44</sup>

S végül szembesülni kell az erdélyi etnodemográfiai adottságokkal, regionális különbségekkel. A területi autonómiára vonatkozóan pedig az erdélyi gazdasági adottságot sem lehet figyelmen kívül hagyni: Kolumbán Gábor az Erdélyi Magyar Tudományegyetem tanára a 2003. évi tusványosi nyári tábor autonómiavitájában kifejtette, hogy „önmagában egy a jogi státus nem tesz egy régiót autonómmá, ehhez szükség van a régió esélyeit és sikerességét alapvetően meghatározó gazdasági és társadalmi térszerkezeti folyamatokra, melyekhez az alkotmányjogi garancia csak hozzátehető.” Bakk Miklós politológus az az erdélyi autonómiaviták állandó résztvevője és az egyik leginkább átgondolt tervezet készítője ugyanott úgy vélekedett, hogy „az autonómia fogalma az RMDSZ diskurzusban fetiszizálódott, ez azonban éppen a régióról szóló viták miatt minden bizonnyal meg fog változni.”

Az autonómia fetiszizálódott fogalma elsősorban a területi autonómiához fűződő felfokozott és jórészt teljesíthetetlen elvárásaival és a szembenálló székértáborok egymás becsületét is kétségbevonó ellentéteivel fonódott össze. Ahogy azt Kolumbán megállapította: „az autonómia kérdése kiváló alkalom az egymással szemben álló feleknek, hogy egymást bírálják és autonómiaellenséggel vádolják, viszont valójában egyikük sem tesz (vagy éppen nem tud tenni – Sz. L.) érdemben semmit a megvalósulás érdekében.”<sup>45</sup>

A kárpátaljai, dél-szlovákiai és erdélyi magyar autonómiatervek 2004 tavaszán meglehetősen távol állnak a megvalósulástól. A körülöttük zajló belső és külső viták, a velük kapcsolatos elemzések azon-

<sup>44</sup> Bakk Miklós – Székely István: Az RMDSZ és az önkormányzati választások. Magyar Kisebbség 2003. 110–117.

<sup>45</sup> Régió versus autonómia. Tusványos 2003, 2003. július 27. [www.transindex.ro](http://www.transindex.ro)

ban távolról sem voltak hiábavalók. Egyrészt tisztázni lehet az autonómiatörekvések bel- és külpolitikai összefüggéseit, az autonómiatervezetek történeti meghatározottságait, a többségi elutasítás okait, és a nemzetközi támogatottság megszerzéséhez szükséges lépések sorrendjét. Mint ahogy az is részletes elemzést igényel, miként válhattak az eltérő autonómiafelfogások belső konfliktusokhoz, pártszakadásokhoz vezető ellentétek tárgyává, illetve milyen szerepet játszott a kormányzati szerepvállalás a három ország kisebbségi magyar pártja magatartásának megváltozásában.

Az RMDSZ 1993. évi brassói kongresszusán elfogadott önkormányzati programról például rövid időn belül kiderült, hogy a magyar közösségen belüli konszenzust nem lehet rövidtávon cselekvési program szintjére emelni, mert a román politikai pártok mindegyike mereven elutasítja az autonómiaformák bevezetését. Kérdés, mennyiben igazolják vissza a szlovák, román és a szerb többségi társadalom jövőbeni reakciói azt az állítást, amely szerint a kormányzati munkával sikerült megteremteni a többségi politikai elit egy részében a bizalom alapjait, ami nélkül semmilyen kisebbségi közösségépítő programnak sem lehet esélye a sikerre.

#### A kelet-közép-európai régió kisebbségei az Unióban

A többnemzetiségű, multietnikus államokon belül többség és kisebbség viszonyát általában három komplex szempont szerint szokás értékelni:

- a) Milyen a kisebbségek többségi elfogadottsága, milyen erők az előítéletek, elhatárolódások a kisebbségekkel szemben, illetve a kisebbségek lojalitása az állammal és a többségi nemzettel szemben?
- b) Milyen mértékben különül el a többség és kisebbség, illetve mennyire integrálódtak a közös állami társadalomban többségi és kisebbségi csoportok? Az asszimilációs vagy az integrációs folyamatok határozzák meg a mindennapi kisebbségi léthelyzeteket? A kisebbségek fejlődő, értékőrző, közvetítő közösségi min-

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

tákat követnek vagy kénytelenek defenzív, folklorizáló, hagyománymentő magatartásra berendezkedni?

- c) Mennyiben biztosított a közös államon belül a többségi és kisebbségi közösségek jogegyenlősége, részvétele a politikai élet különböző szintjein? Elismeri-e a többség a kisebbségek közösségi jogait, biztosít-e számukra olyan jogi státuszt, amely számukra az általuk lakott régiókban, településeken, vagy a közösségi identitásuk ápolásában, fejlesztésében nélkülözhetetlen ügyekben meghatározó döntési jogköröket biztosít?

Mint azt a fentebbi elemzésben bizonyítani igyekeztünk, a kisebbségi önkormányzatiság jogintézményei – a személyi vagy kulturális autonómia, a lokális vagy helyi autonómia, a regionális vagy területi autonómia különböző formái – ennek a viszonyoknak a legmagasabb szintű szabályozását jelentik. Az autonómia elfogadásának legfontosabb előfeltétele a jól működő demokratikus intézményrendszer, a többségi támogatás, az alkotmányos háttér, a jogi garanciák megteremtése, az emberközeli, szubszidiáris politika iránti igény, a kölcsönös bizalom és tisztelet, az etnikai előítéletek és konfliktushelyzetek háttérbe szorítása, az együttélés tradícióinak tiszteletben tartása, a kisebbségi közösség lojalitása.

Az uniós bővítési folyamat több fontos alapkérdés megoldatlanságára is ráirányította a figyelmet, mégpedig nemcsak a csatlakozó államokban, hanem a kontinens egészén. Ezek közé a nyitott kérdések közé tartozik a kisebbségi közösségek sok esetben rendezetlen közjogi státusának az ügye. A rendezéshez azonban a kisebbségek közösségi válaszlehetőségeinek, etnopolitikai és identitáspolitikai alternatíváinak a tisztázására is szükség van. Egyrészt fontos lenne kialakítani a többségi társadalommal és az anyaországgal való közösségi szintű együttműködés jogintézményeit, szervezeti háttérét. Másrészt a közösségépítés rövid- és hosszú távú feladatainak rangsorolásával fel lehetne mérni a kisebbségi csoport adottságainak és igényeinek leginkább megfelelő közösségi programok esélyét, megvalósíthatóságát, a hiányzó és szükséges eszközöket, a program végrehajtásánál nélkülözhetetlen anyagi forrásokat és külső támogatókat.

Salat Levente az erdélyi viszonyok és jövőképek elemzése alapján három egymástól jól elkülöníthető etnopolitikai lehetőséget jelölt meg:

„az önrendelkezési modell újragondolása és körültekintőbb, az adottságokkal inkább számot vető és következetesebb gyakorlatba ültetése; a román (általában a többségi – Sz. L.) politikai rendszerbe való integrálódás konzekvenciáinak a nyílt, programszerű felvállalása; a román (általában a többségi – Sz. L.) megváltoztathatatlanságként való kezelésének az elutasítása és az ebből való »kitörés« lehetséges alternatíváinak a végiggondolása”.<sup>46</sup> A kisebbségi magyar politizálásban a határ mindkét oldalán az elmúlt másfél évtizedben ezeknek az egymástól elváló stratégiáknak a sajátságos keveredése figyelhető meg, amit tovább bonyolít a többségi államok és az anyaországok közötti rivalizálás és a szótértés hiánya.

A státustörvények, az európai polgárság, a kettős állampolgárság jogintézményei az integrálódó kelet-közép-európai térben egyszerre nyújthatnak segítséget a kisebbségeknek, de kölcsönös megállapodások hiányában nem kívánatos konfliktusforrásokká is válhatnak. A kisebbségi csoportok közösségépítésének szempontjából végső soron azok az intézkedések bizonyulnak majd előnyösnek, amelyek a közösség és az egyén viszonyában módot adnak a szabad identitásvállalásra, a lakó- és munkahely, az iskola szabad megválasztásához, egyszersmind a szülőföldön vagy a választott lakóhelyen a régió többi országáéval összemérhető megélhetési forrásokhoz és életszínvonalhoz.

A 2004-ben fontos állomásához érkező kelet-európai bővítési folyamat az európai alapértékek fontosságára is felhívta mindenki figyelmét: elegendő itt csupán a kulturális sokszínűség megőrzésére, a regionális különbségekből adódó hátrányok felszámolására, a tudományos kutatások szabadságára, a kulturális értékek szabad cseréjére, a gazdaság akadálymentes működésére, a munkaerő szabad áramlására utalnunk. Mindezek az értékek a határok lebontásában elementárisan érdekelt kisebbségek számára csak akkor jelenthetnek tényleges hozadékot, ha közösségi létüket nem fogja az eddigieknél is nagyobb mértékben fenyegetni sem az asszimiláció, sem pedig a migráció.

<sup>46</sup> Salat Levente: Kisebbségi magyar jövőképek esélyei és buktatói Erdélyben. Kisebbségkutatás 2003. 3. 560.



### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

Nagyon fontos fejleménye, következménye a bővítési folyamatnak az, hogy a biztonságpolitikai szempontok mellett egyre nagyobb szerepet kapott a demokrácia alapértékeinek tiszteletben tartása, a politikai kultúra minősége és a civil szerveződések szabadsága. S ezekkel az általános alapelvekkel együtt olyan politikai értékek kerültek reflektorfénybe, mint pl. a diszkriminációmentesség, az önkormányzatiság, a regionalitás, a nemzetek, népcsoportok, kultúrák közötti akadálymentes kapcsolattartás, illetve a kulturális sokszínűség, a különböző nyelvi, vallási, kulturális népcsoportok jogainak biztosítása.

Az 1990-es években az Európa Tanács, majd pedig az Európai Unió csatlakozási feltételei között a koppenhágai kritériumok közt fontos szerepet játszott a jelentkező és jelölt államok demokratikus intézményrendszere, belső stabilitása, s ez utóbbin belül a kisebbségekkel kapcsolatos bel- és külpolitikai kockázati tényezők megfelelő kezelése. A nyelvi és oktatási jogok törvényi szabályozása kötelező „házi feladattá” vált a csatlakozni kívánó államok részére. S valóban, Mečiar Szlovákiája és Milošević Jugoszláviája és a korai kilencvenes évek Romániája kivételével a régió valamennyi állami igyekezett is megfelelni a maga módján ezeknek az elvárásoknak.

2004 májusától a kelet-közép-európai régióból a már korábban EU-tag Ausztria után Magyarország és a vele szomszédos hét állam közül további kettő – Szlovákia és Szlovénia – valamint a visegrádi csoport két további tagállama az Unió részévé válik, s ez által 85 év után 1918 óta először ismét egy közös államszövetség és nemzetközösség tagjai lettek. Ez a hat ország, valamint a régió remélhetően rövid időn belül csatlakozó további két-három országa a 21. század első évtizedében olyan garanciákat teremthet az Unió keleti peremvidékein, amely alkalmassá teszi ezeket az államokat, az itt élő nemzeteket arra, hogy csatlakozzanak a centrumokban zajló fejlődéshez, a nemzetállami katalógika felszámolásához és a régiók, nemzeti közösségek szabad együttműködéséhez. Mindehhez az unió belüli közös elvek és döntések következetesen együttes érvényesítése nyújthat majd garanciákat.

Az Európai Unióhoz most csatlakozó államok közül kétségkívül Magyarország a leginkább érdekelt a kisebbségi kérdés rendezésében. Ennek legalább öt fontos oka van:

### 3. A kisebbségi önkormányzatiság jelene és jövője Kelet-Közép-Európában

- A Magyarországi kisebbségek előre haladott asszimilációjának lefékezése, a közösségek kulturális, nyelvi revitalizációja;
- A Magyarországgal szomszédos hét államban élő kisebbségi magyar közösségek kultúrahordozó, kultúrateremtő képessége. A kétnyelvű kisebbségek közvetítő potenciálja a régió integrációjában, kohéziójának fenntartásában is pótolhatatlan tényezőnek számít.
- A kisebbségi magyar közösségekhez tartozó 2,5 millió nem magyar állampolgárnak az egyetemes magyar kulturális, nyelvi nemzeti közösséghez való ragaszkodása, magyar identitása, a közösségek gazdasági súlya, kultúrafenntartó és kultúrateremtő képessége, nyelvi, kulturális, politikai közvetítői, stabilizáló és kezdeményező szerepe;
- A kelet-közép-európai térség sajtóságosan kevert etnoregionális szerkezete, a határ menti régiók súlyos gondokat felhalmozó periféria helyzete
- S végül a régió közös feladata: a cigány/roma közösségek vigasztalan, és sürgősen hathatós rendezés után kiáltó helyzete.

A kisebbségi kérdés Jászi Oszkár közel százéves meghatározása szerint a demokrácia archimédieszi pontja. Jászi a Habsburg Monarchia és azon belül a történeti Magyar Királyság belső bomlásának jeleit számba véve a 20. század eleji magyar nemzetiségi politika minimális programjában a kisebbségek szabad nyelvhasználatát, anyanyelvi oktatását és a jó, néphez közeli közigazgatást szorgalmazta. Az a rendszer, amely kisebbségei számára ezeket a minimális feltételeket sem tudja megfelelő színvonalon biztosítani, valamilyen mértékben saját demokratikus berendezkedését, az állampolgári egyenlőség alapelveinek érvényesülését veszélyezteti. A 21. század elején azt látjuk, hogy a kisebbségi kérdés kezelésében a Jászi által felsorolt alapelvek változatlanul érvényesek. Azok a kisebbségvédelmi dokumentumok, amelyek 1989 óta az európai kisebbségek jogait nemzetközi szinten szabályozták, szintén alapvetően a kisebbségek nyelvi, oktatási jogait rögzítették, s az államoktól megkövetelt jelentések alapján részben ellenőrizhetővé is tették.

A kisebbségi helyzetben élő népcsoportok, s az ezekhez a közösségekhez tartozó emberek számára ma is a többségi helyzetben élőkével azonos anyanyelvi, oktatási jogok biztosítása és a jó közigazgatás – mai európai etnopolitikai megközelítésben valamilyen autonómiaforma – jelenti az egyenjogúság legfontosabb garanciáit. A kelet-közép-európai kisebbségi közösségek és az általuk lakott területek közigazgatásában, a kisebbségek nyelvhasználati, kulturális jogainak szabályozásában máris jelentős változások történtek.

Lehet-e az integrálódó kelet-közép-európai térben nemzetállami logikával, a központosított állam reflexeivel mindenki számára megnyugtató megoldásokat találni olyan kérdésekre, mint a munkaerő szabad áramlásával, a szabad iskolaválasztással, az országok közötti életszínvonal-különbséggel óhatatlanul együtt járó tömeges migráció? Meg lehet-e állítani kormányzati programokkal a saját kultúrájuk centrumaitól évtizedek, évszázadok óta különválasztva élő kisebbségek asszimilációját vagy a roma közösségek teljes kiszorulását a társadalom peremére. Miként lehet biztosítani a diszkriminációmentes közéletet, hogyan tudjuk megállítani azokat a szegregációs folyamatokat, amelyek a hátrányos helyzetben lévő csoportokat – mindenekelőtt a régió roma közösségeit –, illetve régiókat (például a trianoni határok mentén kialakult gazdasági, infrastrukturális, munkaerő-piaci értelemben egyaránt perifériákká vált határtérségeket) egyre nehezebb helyzetbe sodorják? A kisebbségek, kisebbségek által lakott régiók önkormányzati joga, a kisebbségi autonómia az egyik leghatékonyabb jogi és politikai eszköz a fenti kérdések hatékony kezelésére. A kisebbségi népcsoportok autonómiája ugyanis nemcsak a hatalomban, hanem a felelősségben való osztozkodásnak, a disztributív nemzetiségi politikának is a legfontosabb eszközrendszere.

Az autonómiák kialakítása, amint azt Dél-Tirol, Katalónia, Gagauzia, Skócia és Wales példái bizonyítják, vagy éppen a jelenleg kétségkívül még törekeny koszovói állapotok is illusztrálják, a konfliktusok megelőzésében és kezelésében, a kisebbségi csoportok szimbolikus és valóságos hatalomgyakorlásának, reprezentációjának a biztosításában, a többség és kisebbség közötti termékeny párbeszédben, a kistérségek és régiók közötti különbségek, illetve az etnikai előítéletek felszámolásában egyaránt rendkívül fontos jogintézmény.

Magyar szempontból különösen fontosnak tűnhet a dél-tiroli, katalóniai autonómiamodelleknek az az eredménye, hogy a kulturális, nyelvi jogok biztosítása mellett az önkormányzati jogait gyakorló közösségek körében az elvándorlás gyakorlatilag elhanyagolható szintre csökkent. Az erdélyi, vajdasági, kárpátaljai kisebbségi magyar közösségek számára saját ügyeik saját kézbe vétele, a helyi döntési jogkörök, a végrehajtáshoz szükséges eszközök biztosítása minden alapítványi támogatásnál többet jelenthetne ahhoz, hogy valóban boldogulhassanak szülőföldjükön. S ez természetesen az érintett államoknak is ugyanilyen fontos érdeke kellene, hogy legyen, hiszen nem csupán a belső stabilitáshoz, hanem a jelenleg nem könnyű helyzetben lévő kisebbségi régiók gazdasági megerősödéséhez is az önkormányzatiságon, a regionális autonómiaformákon keresztül vezet a leggyorsabb út.

Az európai alkotmány végleges szövegének egyeztetésekor Magyarország a kisebbségi jogok nevesítéséért való elkötelezett fellépésével egyértelműen jelezte, hogy igyekszik eleget tenni többletérdekeltségeiből és alkotmányos kötelezettségéből adódó szerepének. Szerencsére a magyar diplomácia nincs egyedül ebben a törekvésében. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése részére készült Gross-jelentés alapján elfogadott ajánlás javasolja a Tanács Miniszteri Bizottságának, készítsen elő erre vonatkozóan egy nemzetközi jogi egyezményt, amely a regionális önkormányzatok európai chartájának tervezetében megfogalmazott elveken alapszik majd, és tekintetbe veszi a tagállamok tapasztalatait, lehetővé teszi a regionális és kulturális autonómiaformák közös elveinek elismerését, támogatását.

Van tehát remény a szomszéd országokban élő magyar kisebbségi közösségek és a magyarországi nem magyar népcsoportok számára, hogy autonómiatörekvéseik a jövőben nemcsak egyes államok és kormányok részéről találnak kedvező fogadtatásra és támogatásra. Minden ellenszél, néhány ellenérdekelt állam autonómiafóbiája ellenére, a nemzetközi szervezetek is kezdik belátni, hogy a demokratikus feltételek között a kisebbségi autonómiák mind a konfliktusprevenció vonatkozásában, mind pedig a többség–kisebbségi viszony tartós, kölcsönösen előnyös és számon kérhető szabályozásában alkalmas jogi kereteket biztosítanak.

