

ÖNRENDELKEZÉS, ÖNKORMÁNYZAT, REGIONALIZÁCIÓ, AUTONÓMIA

ARDAY LAJOS

A „hosszú 19. század”-ban (1789-1914), amikor a világpolitikát még Európában csinálták, a napóleoni háborúk és 1848-49 megrázkódtatásai, az olasz és német egységtörekvések mellett három megoldatlan kérdés és fel-fellobbanó konfliktus borzolta a kedélyeket és zavarta fel időről-időre az 1870 utáni „európai konszenzus” állóvizét: a keleti vagy balkáni, a lengyel és az ír. Közös volt bennük a soknemzetiségű birodalmakban élő, alávetett helyzetű népek küzdelme a felszabadulásért, a helyi hatalom (home rule) fokozatos kiépítéséért, végső célként a független nemzetállam helyreállításáért, megteremtéséért.

Az 1804-ben kezdődő, orosz pénzzel és fegyverekkel támogatott szerb felkelések eredményeként 1835-re létrejött az autonóm szerb fejedelemség az Oszmán Birodalmon belül.¹ A Szent Szövetség falán az első rést agörög szabadságharc és az önálló államiság helyreállítása ütötte, angol és francia közreműködéssel, de a jelenleginél jóval kisebb területen (Attika, Peloponnészosz). A bolgár-lakta területek nagyrésze csak a véres orosz-török háborúban (1877-78) szabadult fel. Az Oszmán Birodalmon belül autonóm státusú, román Dunai Fejedelemségek egyesülési-önállósulási folyamata a krími háború (1853-55) nyomán erősödött fel. A szerb, román és bolgár nemzetállamok, valamint Montenegró/Crna Gora önállóságát a Berliini Kongresszus (1878) ismerte el. Az autonómia ezekben az esetekben² tehát egy soknemzetiségű birodalomból való kiszakadás első lépcsőfokának bizonyult.³

A három idegen birodalomba széttagolt lengyelek 1793 és 1863-65 között meg-megújuló, főként orosz-ellenes felkelésekkel igyekeztek helyreállítani szuverén államiságukat. Orosz-Lengyelország 1815 és 1831 között, Osztrák-Galicia pedig 1868 után széleskörű autonómiával rendelkezett, melynek alapján a versaillesi békerendszer előkészítésében jelentős szerepet játszó H. Wickham-Steed és R.W. Seton-Watson a Monarchia öt uralkodó „népfaja” (races: német-osztrák, magyar, horvát, lengyel, zsidó) egyikének tekintette őket.

Az ír home rule törekvéseket⁴ Gladstone liberális kormányzata karolta fel az 1880-as évektől.⁵ A westminsteri parlamentben és a dublini utcákon folytatott békés és véres küzdelem (1916, húsvéti felkelés, Black and Tans, 1919-21) 1922-re a déli Ír Szabadállam megalakulásával⁶ és Észak-Írország elszakadásával ért véget, jelentős mértékben az Egyesült Államok kormányának és a befolyásos ír lobby támogatásának köszönhetően.

A népek önrendelkezését a közhiedelemmel ellentétben nem Wilson elnök, hanem Lenin hirdette meg és érvényesítette a gyakorlatban, Lengyel- és Finnország elszakadásának elismerésével. Az amerikai elnök békepontjainak egyike (a 10.), amelyre oly szívesen hivatkoztak Csehszlovákia és Jugoszlávia megalakítói és támogatóik, nem többet irányzott elő, mint ...”Auszttria-Magyarország népei autonóm fejlődésének biztosítását.” A két világháború között a győztes (nyugati) hatalmak és kisebb szövetségeseik a kialakult status quo fenntartásában voltak érdekelve, így az önrendelkezés elve csak kisebb, helyi jellegű népszavazásokban és területmódosításokban érvényesülhetett.⁷ A második világháborút követően csak a

¹ A török helyőrségeket csak 1867-ben vonták ki négy fontos határmenti várból, városból, köztük Belgrádból.

² 1870-től bolgár exarchátus is működött

³ Kevésbé ismert tény, hogy az Oszmán Birodalmon belül évszázadokon át sikeresen működő millett-rendszer nem csak egyházi-kulturális-oktatási öngazgatást jelentett, hanem bizonyos állami feladatok ellátását (adószedés) is, így az autonómia egy formájának tekinthető. Mi több: a szandzsákok kialakításánál figyelembe vették az etnikai-vallási megoszlást: a mai Irak területén pl. volt kurd (Moszul), szunnita (Bagdad) és síita (Bászra) többségű – mi ez, ha nem egyfajta területi autonómia?

⁴ Melyek érdekes módon protestáns vezetéssel (Parnell) indultak.

⁵ Miután 1882-ben az ír államtitkárt titkárával együtt egy dublini parkban sebészkésekkel feldarabolták.

⁶ A teljes függetlenséget csak 1949-ben nyerte el

⁷ Sziléziai, mazuri, schleswigi, karintiai, soproni, de az Åland-szigetek esetében már nem.

gyarmati népek felszabadító mozgalmainak eredményeként megvalósuló önrendelkezést ismerik el mind a mai napig, tehát egy ENSZ-tagállammal szemben ez nem érvényesíthető – a határok sérthetlenségének elve minden más elv érvényesítését kizárja. Ezt a kényszerhelyzetet elfogadva dolgozták ki a külső és belső önrendelkezés elvét. Az előbbi a már említett, függetlenségüket kivívott európai és tengeren túli államok példáját követve az elszakadást és saját állam megteremtését jelenti, mint az egykori szövetségi államok (Szovjetunió, Csehszlovákia, Jugoszlávia) utódállamai esetében. A belső önrendelkezés ezzel szemben tiszteletben tartja az adott állam szuverenitását és területi integritását/egységét, de személyi-kulturális és/vagy területi autonómiát követel egy etnikai, nyelvi, vallási kisebbség számára, amely egyes esetekben magát *államalkotó társnemzetnek* (finnországi svédek, ukrainai, lettországi oroszok, szlovákiai, romániai magyarok), *kisebbségi nemzetnek* (katalánok), nemzeti közösségnek (moldovai gagauzok, koszovói szerbek) tekinti⁸.

„...Kísértet járta-járja be Közép- és Kelet-Európát, a nemzeti önrendelkezés követelésének kísértete” – állapította meg Tabajdi Csaba 1993-ban, a jugoszláviai örökösödési vagy testvérháború tetőpontján. Ő is, mint Schöpflin György, az *önrendelkezés és autonómia legfontosabb, meghatározó elemének az önkormányzatot tekinti. Az önkormányzatiság történeti* (home rule) és *pszichológiai* okokból is elfogadhatóbb a nyugati közvélemény számára – intenek szakembereink, európai parlamenti képviselőink – mivel az „autonómia” szó és követelés okkal-ok nélkül sokak tudatában összekapcsolódik Jugoszlávia véres felbomlásával, ezért inkább azt használjuk az autonómia szinonimájaként. Tabajdit idézve „...a külső önrendelkezés ...az elszakadáshoz való jog, amely az állami szuverenitással kerül összeütközésbe. (Ezért) ...a nemzeti és etnikai kisebbségeknek csak a belső önrendelkezéssel célszerű élniük, hogy az állami szuverenitásokat, a területi integritást ne veszélyeztessék, és ne gerjeszthessenek beláthatatlan következményekkel járó konfliktusokat. ...Korlátozott nemzeti önrendelkezés szükséges a kisebbségek részéről és önkorlátozott, vagyis befelé is korlátozott szuverenitás az állam részéről.” Mint megvalósult, példaértékű megoldást említi „Dél-Tirol autonóm státusát”⁹.

Az önkormányzat gyakorlati megvalósításának előfeltétele a *hatalomlebontás* (devolution), a *hatalom-megosztás* (power-sharing). Erre 1997 után (skóciai, velszi népszavazások, helyi parlamentek, kormányok; nagypénteki egyezmény Észak-Írországon) Nagy-Britannia munkáspárti kormánya szolgáltatott jó példát. A történeti különállás (jogrendszer, egyház-szervezet) továbbfejlesztésével Skócia jutott a legmesszebbre: a külügyek, fegyveres erők, bevándorlás-állampolgárság, energiaszolgáltatás, műsorszórás kivételével minden állami és helyi ügy az edinburghi parlament és kormány (Executive – Végrehajtó Hatalom) hatáskörébe tartozik.

A hatalomlebontás, decentralizáció óhatatlanul elvezet bennünket a *régió* fogalmához. Nem kívánunk itt szólni az állami szintet meghaladó makrorégiókról (Skandinávia, a volt Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai felölelő közép-európai régió, a mediterrán Dél-Európa), és a határokon átnyúló (euro)régiókról¹⁰. A mikrorégiók (sok esetben mint egy etnikai-nyelvi-kulturális kisebbség ősi településterülete, ahol többséget alkot, tehát *etnorégiók*) „...állam alattiak, azaz a nemzetállami szuverenitás szintje alatt helyezkednek el.”¹¹ Az államon belül nagyobb mozgástér, önkormányzat (self-governance, self-rule) elérésére szerveződő *regionalizmus* alulról felfelé építkező, bottom-up folyamat, míg a *regionalizáció* felülről lefelé irányuló, top-down decentralizáció, melynek során „...a központi hatalom adminisztratív, politikai, oktatási és gazdasági hatásköröket ruház át az állam alatti szintekre”¹². A regionalizmus minél szélesebb körű etnokulturális, politikai és gazdasági önrendelkezésért-önigazgatásért küzd, a regionalizáció pedig „...igen gyakran akkor kezdődik el, amikor az állam nemzetközi, illetve hazai legitimitációja meggyöngyül vagy összeomlik”¹³ Joó Rudolf kimutatja az összefüggést a gyarmati rendszer felszámolása és

⁸ „...A *külső önrendelkezési jog* értelmében egy nép (nemzet, nemzetiség, etnikum) joga, hogy maga határozza meg állami hovatartozását, nemzetközi, illetve államjogi státusát; valamely állammá szerveződött közösség joga a függetlenségre és a szuverenitás nemzetközi gyakorlására. A *belső önrendelkezési jog* értelmében egy nem többségi, nem domináns nép (nemzet, nemzetiség, etnikum) önkormányzati joga, hogy az adott állam keretében maga irányítsa politikai, gazdasági, kulturális ügyeit. Lényegében megegyezik a kisebbségi-nemzetiségi közösségi/kollektív jogok (személyi és területi önkormányzati) rendszerével.”

Heinz Kloss nyomán Joó Rudolf: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság Kossuth Bp. 1984 28-29.o.

⁹ Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusa Bp. 1998 CP Stúdió 548., 551-552.o.

¹⁰ Bár néhányuk, mint a Bázeli-központú alemann és Szilézia vizsgálódásunk körébe tarthat, mint etnorégiók.

¹¹ Gruber Károly: Európai identitások: régió, nemzet, integráció. Pro Minoritate-Osiris-BIP, Bp. 2002 40. o.

¹² u.ott

¹³ u.ott. 42, 46.o.

az anyaországban kezdődő-felerősödő regionális mozgalmak között.¹⁴ „...A regionalizált állam sokban hasonlít a szövetségi államhoz. Az egy olyan rendszer, amelyben a törvényhozó és végrehajtó testületek a központi állam és az egyes entitások szintjén szerveződnek. A hatalom-megosztás nagyon gyakran egyenlőtlen.”¹⁵ Az Európa Tanács 1334/2003-as határozata, amely a Gross-jelentésen alapul, meghatározza az autonómiát, mint „...állam-alatti megegyezést, mely lehetővé teszi a kisebbség kulturális önazonosságát, miközben biztos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integrációjára nézve. ...A *kulturális autonómia* kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. Az esetek többségében ez egybeeshet a decentralizáció elvének alkalmazásával. A *területi autonómia* kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, ami által egy bizonyos régió lakosai tágabb hatalmi jogosultságokat kapnak, amelyek tükrözik sajátos földrajzi helyzetüket, és amely oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományait. ...Az állam oszthatatlansága ekként összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal vagy föderalizmussal.”¹⁶ „...Az autonóm státust mindig az illető terület földrajzi, történelmi és kulturális körülményeinek, valamint a sajátos esetek és konfliktus-zónák¹⁷ egészen sajátos jellemzőinek megfelelően kell kialakítani. ...Az *autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek* biztosítani kell, hogy az autonóm entitás helyi szinten, demokratikusan megválasztott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal rendelkezzen. Ezeknek az egyezményeknek biztosítani kell olyan pénzalapokat és/vagy –átutalásokat, melyek lehetővé teszik az autonóm hatóságok számára, hogy a központi kormányzat által rájuk ruházott külön hatalmat gyakorolhassák. ...Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek biztosítaniuk kell az autonóm hatóságok megfelelő (részarányos) képviselőt és hatékony részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében.”... Az autonómia-alapú megoldásokat „állam alatti rendezések”-nek kell tekinteni, a lakosság egy bizonyos részének javára. ...A sikeres autonómia a többség és kisebbség közötti, valamint a kisebbségek közötti, az államon belüli kiegyensúlyozott viszonyoktól (kapcsolatrendszerektől) függ. Az autonóm státusnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a különbséget nem tevés (non-discrimination) elvét.” Részletes eset-tanulmányok elemzik a sikeres autonómia-konstrukciók megteremtéséhez vezető hosszú történelmi utat, az alkotmány-módosításokat, az egyes autonómiák jogi-törvényi kereteit, a külső és belső önrendelkezés jogának megvalósulását illetve érvényesíthetőségét, de a különbségeket is. Minden tekintetben első helyen szerepel Dél-Tirol, majd a sziget-autonómiák (Åland, Feröer, Grönland), a spanyolországi autonóm közösségekkel (Katalónia, Baszkföld, Galícia), a moldvai Gagauzia a maga „...különleges státusú területi autonómia”-jával és a „Krimi Autonóm Köztársaság”, amely „...autonóm közigazgatási és területi entitás Ukrajnán belül.”¹⁸ Az autonóm entitások működésének vizsgálatakor külön szólni a szövetségi államszervezetről, melynek legtökéletesebbike Svájc, majd Németország, Ausztria, Belgium következik. Kanada, Spanyolország, sőt Nagy-Britannia is megindult a szövetségi állammá válás útján: „...a hatalomlebontás rendszere, melyet főként az Egyesült Királyságban alkalmaznak, magas fokú decentralizációt eredményez, amely a regionális állam új formájához vezet.”¹⁹ A spanyol Néppárt vezetője, Mariano Rayot 2006-ban megállapította: „...Spanyolország a világ legdecentralizáltabb államává vált rövid időn belül. Nehezen definiálható modell, mely a föderális berendezkedéshez közelít.” A 2006-os autonómia-statum lehetővé tette, hogy Katalónia – Skóciához hasonlóan – képviselői irodát nyisson Brüsszelben.

A szakértők körében teljes az egyetértés arra vonatkozóan, hogy nincs egyetlen, mindenütt és minden időben használható autonómia-rendszer, amely minden többségi-kisebbségi problémát egyszer s mindenkorra rendez. „...Az autonómia nem csodaszer, és az általa ajánlott/nyújtott megoldások nem általános érvényűek és egyetemesen alkalmazhatók.”²⁰ Vegyük a két legjobban működő autonómia-modellt: Dél-Tirolban a fegyveres erők (rendőrség-csendőrség-katonaság) a központi római kormány alá tartoznak és olasz nyelvűek; az adók és más bevételek 90%-a a tartományban marad, s csak 10%-a folyik be a központi költségvetésbe. Katalóniában (és Baszkföldön, Galíciában) a rendőrség az autonóm hatóságok alá tartozik, s

¹⁴ Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában Gondolat Bp. 1988

¹⁵ The Gross Report: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe 3 June 2003 Foreign Policy Review 2003/2 p. 116

¹⁶ Ugyanakkor megállapítja: „...Tagadhatatlan, hogy az autonómia olyan fogalom, amelynek negatív járulékos jelentése van. Fenyegetésnek tűnhet az államok integritására nézve, az elszakadás irányába tett első lépésnek, azonban legtöbbször kevés tény támasztja alá e nézőpontot.”

¹⁷ Kiemelten, több oldalon keresztül foglalkozik Abházia és Dél-Oszétia, Koszovó, Csecsenföld és Transznisztria kérdésével.

The Gross Report pp 102., 125-128.

¹⁸ u. ott pp 104-105

¹⁹ u. ott pp 115-117

²⁰ u. ott p 99

ennek megfelelően katalán, baszk és gallego nyelvű, viszont az adók és más bevételek 50%-a (más források szerint 70%-a) folyik be a madridi közös kasszába – ennek csökkentéséért évek óta küzdenek az autonóm törvényhozó és kormányzervek.²¹

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének – a Gross-jelentésen alapuló – 1334/2003-as határozatának ismertetésében találjuk az autonómia sokféle meghatározásának egyikét: „...Az autonómia úgy tekinthető, mint egy államon belüli megoldás, mely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait, és megőrizze kulturális önazonosságát, miközben bizonyos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integritására nézve. Az állam oszthatatlansága ekként összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal vagy a föderalizmussal. ...Az autonómia nem vezethet határmódosításhoz.” A Közgyűlés felkérte a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben a 9 pontban összefoglalt ajánlásokat, melyek között szerepel az, hogy az autonómia rendszerét megegyezéssel kell kialakítani, valamint az autonóm terület önkormányzatának zavartalan működése, az ahhoz szükséges pénzalapok biztosítása, a központi kormány döntéseiben való részvétel²²

„...Az autonómia törekvése ott erős, ahol a regionális csoportok meghatározó jellemzője a nyelvi, faji, vallási, kulturális és társadalmi szerkezetbeli különbség”²³, tehát az ún. etnorégiókban. Ezek egyrésze a középkorban, az újkori centralizációig, önálló államisággal rendelkezett.²⁴ Itt csupán utalhatunk az erdélyi szászoknak területi, kulturális majd egyházi autonómiát biztosító 1224-es Andreanumra, a székelyek, jászok, kunok, majd a hajdúk területi autonómián alapuló kiváltságos jogállására, az 1690 és 1872 között fennálló Határörvidékre, amely elsősorban a szerbeknek biztosított kvázi területi és kulturális autonómiát, Horvátország társországi viszonyára, 1868 után teljeskörű „home rule”-l, horvát nyelvű közigazgatással, rendfenntartó és katonai egységekkel, (katolikus) egyházi autonómiával, melyhez hasonló volt a galíciai lengyelek helyzete a Monarchia utolsó évtizedeiben.²⁵

Vitathatatlan, hogy szoros összefüggés van a kisebbségek-kisebbségvédelem és az autonómia között, s az is, hogy az autonómia-kérdés a Szovjetunió felbomlásának és a délszláv háborúk időszakában vált (ismét)²⁶ sürgősen aktuálissá, s került – sajnos rövid időre – a szóba jöhető nemzetközi konfliktus-megoldások közé.²⁷ Az 1991 októberi Carrington-tervezet – amely az utolsó elfogadható megoldást kínálta Jugoszlávia egyben-tartására – messze menő területi-közigazgatási-rendőri autonómiát biztosított volna a horvátországi szerbek részére, de azt a Nagy-Szerbia álmát kergető, haderejével győztesen előrenyomuló Milošević-kormányzat elvetette. Az szolgált alapul a „történelmi” VMDK által 1992 áprilisában elfogadott, mindmáig legalaposabban kidolgozott háromlépcsős vajdasági magyar autonómia-tervezetnek, amely

- a.) (az egyházakéhoz hasonló) személyi-kulturális autonómiát
- b.) helyi önkormányzatot
- c.) területi autonómiát biztosított volna a magyaroknak azokban a „községek”-ben (város és vonzáskörzete), ahol többséget alkottak.

Természetesen a többi kárpát-medencei magyar nemzetiség is kidolgozta a maga autonómia-tervezetét. A romániai-erdélyi és a szlovákiai a társnemzet-koncepción alapult, valamint közös az is, hogy „...a szomszédos helyi, öngazgatási autonómiák (önkormányzatok-AL) regionális helyi öngazgatási autonómiák létrehozására társulhatnak...”²⁸ 1992. október 25-én az RMDSZ Küldöttek Országos Tanácsa a Kolozsvári Nyilatkozatban bejelentette igényét a belső önrendelkezésen alapuló autonómiára²⁸, 1993 januárjában a

²¹ Az európai autonómia formák tapasztalatai In: Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért Szerk. Tabajdi Csaba EU-Ground Kft 2009. 221., 243. o.

²² Zabolai Csekme Éva: Nemzetiség-önrendelkezés Háromszék, 2007. április 18.

²³ L.R. Watts: Federalism, Regionalism, and Political Integration 1981 p6

²⁴ Skócia, Aragónia-Katalónia, Navarra-Baszkföld, Bretagne

²⁵ Erről többet: Hévízi József: Autonómia-típusok Magyarországon és Európában Püski, Bp. 2001

²⁶ Az első világháborút lezáró békeszerződések ugyanis három autonómiát irányoztak elő: Kárpátalját (Ruszinok) Csehszlovákián, a szászokét és székelyekét Románián, és a pindoszi vlachokét Görögországon belül – mindebből – részlegesen és megkésve – csak a kárpátaljai szerveződhetett meg 1938-39-ben; a Teleki-Kozma-féle hasonló magyar koncepció a háború miatt nem valósulhatott meg.

²⁷ „...A nemzeti kisebbségek etnikai kulturális és vallási identitásának védelme ...megvalósulásának egyik lehetséges eszköze az ilyen kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtése, ...az érintett állam politikájának megfelelően. EBEÉ, Kopenhága, 1990 június „...Azokon a területeken, régiókban, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy saját történelmi és területi helyzetüknek megfelelő, és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, önkormányzattal, illetve különleges státussal rendelkezessenek” Az Európa Tanács Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása.

²⁸ „...Amely nem jelöli célként a területi elszakadást, de magába foglalja mindazokat az autonómia-formákat, amelyek a közösségek önkormányzatát ... szavatolják, s megegyeznek a nemzetközi dokumentumok szellemével...”

brassói kongresszus beemelte azt a párt programjába; a személyi, kulturális autonómia kiegészült a területi, politikai autonómia követelésével azokon a területeken, ahol a magyarok alkotják a lakosság többségét. Létrehoztak egy autonómia-bizottságot, amely négy statútum-tervezetet dolgozott ki, de ezek közül csupán a nemzetiségi névjegyzéken alapuló személyi elvű autonómia-alapszabályzat néhány pontját fogadták el 1995-ben. Ettől kezdve azonban az RMDSZ vezető politikusainak többsége csak nyilatkozatokban vállalja fel az autonómia ügyét (főként választási kampányok idején); gyakorlati politikájában, érdekérvényesítésben a „kis lépések” taktikáját alkalmazza, a román pártokkal való együttműködéssel, és időről-időre kormányzati szerepvállalással.

Az RMDSZ radikális, konfrontatív vonalat képviselő „belső ellenzéke” 2003-ban létrehozta a Székely Nemzeti Tanácsot és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanácsot. Az előbbi elsősorban a Székelyföld területi autonómiájáért küzd, míg az utóbbi a székely tömbön kívül élő magyarok személyi elvű autonómiáját igyekszik megvalósítani. 2004-ben az RMDSZ képviselőcsoportja benyújtotta a bukaresti alsóházban a dr. Csapó József által kidolgozott autonómia-tervezetet, amely nem került megvitatásra. Az ok egyszerű: a román politikusok és közvélemény – a szlovákiáival teljesen egyetértve – meg van győződve arról, hogy a decentralizáció és regionalizáció elkerülhetetlenül vezet az elszakadáshoz.

Politikai síkon a Magyar Polgári Párt és az Erdélyi Magyar Néppárt vinné tovább az autonómia ügyét. Az RMDSZ a regionalizáció szelét befogva próbál manőverezni: a jelenlegi 8²⁹ helyett 15-16 versenyképesebb fejlesztési régióra bontaná az országot, melyek egyike lenne a Hargita, Kovászna megyéből és Maros megyének legalább magyar-lakta feléből kialakítható székelyföldi etnorégió. Érdekes újabb fejlemény, hogy a Partiumi Keresztény Egyetem földrajzi intézetében tervezetek készülnek egy érmelléki, Magyarországhoz simuló etnorégió létrehozására. A bukaresti magyar nagykövetség 2012 májusában az egyik román TV-nek adott interjújában kijelentette: az autonómia az egyetlen logikus és természetes kompromisszum a nemzetállami többség területi szuverenitása és a kisebbségek létezéshez való joga között, majd – megnyugtatásul – hozzátette: aki autonómiára vágyik, az nem akar távozni, ott akar maradni, ahol van.³⁰

(Cseh)Szlovákiában mindegyik magyar párt (Együttélés, Magyar Polgári Párt, Kereszténydemokrata Mozgalom³¹) kidolgozta a maga autonómia-tervezetét, melyek közös vonása a magyar többségű dél-szlovákiai régiók³² önkormányzatainak társulására irányuló törekvés volt. Erre a szlovák alkotmány lehetőséget ad.³³ 1991-ben 435 magyar többségű település volt a régióban. Ha ez a társulási jog a gyakorlatban érvényesülhetett volna, akkor az ország területi-közigazgatási átszervezésekor kialakulhatott volna egy 600 km hosszán Pozsonytól Ungvárig elnyúló, csaknem összefüggő³⁴ magyar többségű kraj.³⁵ Az összefogás megindult: a „Csallóközi Városok és Falvak Társulása” jogilag bejegyzett szervezet volt, és további társulások is készültek erre. A folyamatban az azóta sem meghaladott csúcspontot az 1994 januárjában megrendezett komáromi önkormányzati nagygyűlés jelentette, 3 ezer polgármesterrel és önkormányzati képviselővel. Határozatukban két variánst dolgoztak ki egy magyar többségű „összefüggő közigazgatási egység” létrehozására: az A a már említett, az állam- és a nyelvhatár közti sávot jelentette volna, a B három egységet irányzott elő: Pozsonytól Ipolyságig, Ipolyságtól Kassáig és a dél-zemplén-ungit. Székhelyként Komárom vagy Érsekújvár jöhetett számításba. A határozat „hisztérikus reakciót” váltott ki a szlovák politikai elitből és közvéleményből³⁶, mert abban az elszakadási szándék nyílt bejelentését látták; köztudott, hogy a szlovák társadalom valamennyi rétegében, politikai pártjában paranoiás félelem él az 1938-as 1. bécsi döntés megismétlődésének – irreális – lehetőségétől. 1998 és 2006 között az MKP kormánytényező volt. A bekerülés ára – többek között – az autonómia minden formájáról való lemondás volt. A mečiari időben kidolgozott közigazgatási reformot már a Dzurinda-kormány hajtotta végre – a kormányon lévő MKP nem tudta megakadályozni azt, hogy a legnagyobb létszámú, összefüggő magyar

RMDSZ Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről dr. Csapó József
1992. dec. 31.

²⁹ A 6 megyére kiterjedő ún. Középső régió minden szempontot figyelmen kívül hagyó mesterséges képződmény: a három székely megyén kívül oda tartozik a legfejlettebb Brassó, de Szeben és Fehér is; székhelye a mindentől távol, a nyugati peremen fekvő Gyulafehérvár. Fejlettsége, gazdasága révén kevesebb fejlesztési forráshoz jut, de annak csaknem egésze a román-lakta megyéket segíti. Főleg infrastrukturális beruházások elmaradása létében fenyegeti az egyre inkább leszakadó magyar-lakta területeket.

³⁰ Krónika 2012. május 16.

³¹ Külső nyomásra, a parlamentbe való bekerülés érdekében 1998-ban Magyar Koalíció Pártja néven egyesültek

³² Csallóközi, mátyusföldi, ipolymenti, dél-gömöri, bodroközi

³³ „A községnek jogában áll más községekkel társulni a közös érdeket képező ügyekben” 66.§

³⁴ Két kisebb megszakítással Hont-Nógrádban és Zemplénben

³⁵ Kerület, nagy-megye

³⁶ Szarka László: Az 1990-es évtized szlovákiai magyar autonómiatervei 1998 (kézirat)

délnyugati tömböt háromfelé szabdalták, lehetetlenné téve akár egy relatív magyar többség kialakulását bármelyik nagy-megyében. Hasonló „eredményt” ért el a katolikus egyház az egyházmegyék számának emelésével és „átszabásával”.

A két háború között Csehszlovákiához tartozó Kárpátalja a Szovjetunió szétesésével az (újjonnan) alakuló Ukrajna legnyugatibb megyéje lett. A ruszin őslakosság által is támogatott autonómia-törekvések – a Vajdasághoz hasonlóan – kettős térben fogalmazódtak meg: az 1991 decemberi népszavazáson a lakosság 78%-a állt ki Kárpátalja egészének területi autonómiája mellett.³⁷ A magyarok érdekképviseletét felvállaló Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség már 1991 januárjában javaslatot terjesztett elő a kárpátaljai magyar autonómia alapelveiről, melyek között szerepelt a magyarok települések öngazgatáson alapuló, egy közigazgatási egységbe szervezése, a politikailag és gazdaságilag autonóm Kárpátalján belül. Törvénytervezet is készült a „Beregszászi magyar nemzetiségi körzet”-ről, de azt a kijevi parlament soha sem vette napirendjére.³⁸ 1999-ben a KMKSZ újabb tervvel állt elő egy nemzetiségi kulturális önkormányzat és önálló tankerület felállítására és működtetésére és a Tisza-melléki járás megszervezésére, Beregszász székhellyel.³⁹ Az 1996-ban elfogadott ukrán alkotmány csak kulturális-nyelvi autonómiát ismer el; ennek ellenére létezik – történelmi-etnikai-reálpolitikai kényszerből – a Krími Autonóm Köztársaság, de ezt egyedi és megismételhetetlen megoldásnak tekintik. Az 1997-es önkormányzati törvény alapján 2001-től működhet a Kárpátaljai Határmenti Önkormányzatok Társulása, a magyarság önszerveződésének köszönhetően, helyi közösségei érdekeinek képviseletére, határon átnyúló kapcsolataik fejlesztésére.

Kárpátalja mellett Erdélyben is megjelent – mintegy alternatívaként – a kettős állampolgárság megadásának lehetősége⁴⁰ Gyurcsány és kormánya e téren is nemzetellenes politikát folytatott: a rossz emlékü 2004-es népszavazás előtt a kettős állampolgárság megadása ellen kampányolt; 2007-ben Kóka János kijelentette: az erdélyi autonómia nem aktuális kérdés, miniszterelnöke szerint pedig Magyarország támogatása nem használ, hanem árt a határon túli magyar közösségek által megfogalmazott autonómia-törekvéseknek.

A Milošević-rendszer bukása után részlegesen visszaállították a Vajdaság korábbi (területi) autonómiáját, s megalakulhattak a kisebbségek Nemzeti Tanácsai. Az MNT 2002-től fokozatosan állami jogosítványokat vett át az oktatás, közművelődés, tömegtájékoztatás és nyelvhasználat területén. Elméletileg ez teljes körű személyi-kulturális autonómiát jelent, egyedül a Kárpát-medencében. A sikeres működés legfőbb akadályja, hogy a tartomány nem kapta vissza gazdasági önállóságát, a központi költségvetés pedig nem biztosítja a szükséges anyagi forrásokat. Sőt a szerb Alkotmánybíróság 2012-es döntése gyakorlatilag felszámolja a Vajdaság autonómiáját, ellehetetlenítve a Nemzeti Tanácsok működését is.

Az autonómiáról általában összefoglalásként „...Az autonómia ...amikor egy csoport kezébe veszi saját ügyeinek intézését, annak jogi, intézményi feltételeinek megteremtésével együtt. ...Az egyén autonómiája ...csoportautonómiák, kollektív jogok megléte nélkül nem érvényesíthető. ...Területi autonómia ott jöhet létre, ahol a kisebbség egy bizonyos nagyobb, összefüggő területen többségben van, és e területen – összhangban az állami törvénykezéssel – saját közigazgatást hozhat létre, önálló döntéshozó, végrehajtó, igazságszolgáltatási szerveket működtethet, szabályozhatja, irányíthatja az adott területoktatási, kulturális életét.”⁴¹

„...A nemzeti önazonosság megőrzésére törekvő egyének és közösségek számára az autonómia létérdek; az autonómia a legösszetettebb és legszélesebb hatáskörű *kollektív jog*, a polgár teljes egyenlőségének garanciája, a hatásköröknek a közösségek képviseleteihez való átjuttatása.”⁴² Duray Miklós szerint az a „...kölcsonösen korlátozott szuverenitás rendszere.”⁴³ A *speciális státusú önkormányzatok* egyszerre látják el a decentralizált állami közigazgatási feladatokat és a kimondottan kisebbségvédelmi feladatokat. Az autonómia kifejezést a jogszabályalkotói hatáskörökre is kiterjedő *decentralizáció* jegyében létrehozott speciális státusú önkormányzatok megnevezésére is használják. Jogi értelemben autonómiáról akkor

³⁷ Később ez „különleges önkormányzati adminisztratív terület”-té lágylt (1992 márciusi törvénytervezet) kijevi nyomásra.

³⁸ A „Kárpátaljai Különleges Gazdasági övezet”-et előirányzóhoz hasonlóan, melyhez vérmes reményeket fűztek helyi önkormányzatok és külföldi beruházók egyaránt.

³⁹ Magába foglalta volna a szomszédos ungvári, munkácsi és nagszöllősi járás magyarok településeit is, és így egy 20 km szélességű magyar autonóm körzet jött volna létre Csaptól az ugoccai Nevetlenfalúig. A tervezetben megjelent a kettős állampolgárság biztosításának igénye, jóllehet erre Ukrajnában nincs törvényadta lehetőség, tekintettel a sokmillió orosz népességre.

⁴⁰ Dr. Csapó József: A belső önrendelkezéstől a kettős állampolgárságig (kézirat) 2001

⁴¹ Tabajdi: i.m. 554-556.o.

⁴² Csapó 2001

⁴³ A társnemzeti viszony kialakításának szükségességéről (kézirat) 1993

beszélhetünk, ha bizonyos térségek vagy emberek csoportjai önmagukat saját jogszabályaiknak megfelelően, saját intézményeik révén kormányozhatják. Az autonómia joga tehát kollektív jog. „...Ha az autonómia oda vezet, hogy elfogadják a kisebbséget államalkotó nemzetként vagy társnemzetként, és megvalósul a demokratikus kormányzás, akkor az elszakadás elleni legerősebb biztosíték lesz.”⁴⁴ „...Azokat a térségeket nevezhetjük önkormányzó vagy autonóm régióknak, ahol a helyi lakosságnak joga, törvényes lehetősége van saját ügyei irányítására, saját szervezetei létrehozására. ...A többségi társadalomnak az autonómiához megoldási lehetőségként kell viszonyulnia, a kisebbségnek viszont nem szabad veszélyeztetnie az autonómiát biztosító állam területi integritását. ...Az autonómia jelenti a leghatékonyabb keretet a kisebbségi jogok biztosításához.”⁴⁵ „...A kulturális, személyi és végül a területi autonómia elengedhetetlen feltétele a kisebbségi magyarság megmaradásának ...de ez csak többség és kisebbség kompromisszuma révén teremthető meg. Ebben mindenképpen szükség van az anyaország támogatására.”⁴⁶ „...A magyar kormány használja ki az összes rendelkezésére álló lehetőséget és eszközt annak érdekében, hogy Szerbia és Ukrajna rendezze a magyar közösségek jogi helyzetét, beleértve autonómiájuk biztosítását az Európai Unióhoz történő csatlakozásukat megelőzően...A KMAT tagjai az európai gyakorlaton alapuló közösségi autonómiák rendszerét alkalmas eszköznek tartják a kisebbségi helyzetű magyar közösségek problémáinak megoldására. ...A közösségi autonómiák rendszerének megteremtése iránti igény összehangolt és határozott képviseltele fontos részre a magyar nemzetstratégiának.”⁴⁷ – ez a második Orbán-kormány következetesen képviselt álláspontja, a kedvezményes honosítás/kettős állampolgárság többszázszáz nagyságrendű biztosítása mellett.

A működő autonómiák létrejöttéhez vezető küzdelmes út ismeretében milyen esélye van a kárpát-medencei magyar kisebbségi autonómiák kialakításának? A közeli s távoli kép egyaránt több mint borús. Az Åland-i legszélesebb körű autonómia nem követhető minta, mert itt hiányzik a sziget-jelleg és a nemzetközileg garantált demilitarizált státus. A legközelebbinek tekintett dél-tiroli megoldás több feltétele is hiányzik: Magyarországnak nincs nemzetközileg elismert védhatalmi szerepe (Schutzmacht) mint Ausztriának; egyik szomszédos országban sincs egységes magyar érdekképviselői szerv, politikai párt, mint a dél-tiroli Néppárt; hiányzik a kölcsönös félelem és bizalmatlanság kiküszöbölése, a tolerancia és megértés a többség, bizalom a kisebbség részéről. Nem számíthatunk nemzetközi nyomásra és/vagy támogatásra, mint ez történt a moldovai gagauz autonómia esetében, amelyet Orosz- és Törökország egyaránt támogatott. Nem melleleg a kisinyovi (Chişinău) kormányzatnak nem a gagauz az elsődleges problémája, hanem az orosz fegyveres erővel fenntartott szakadár Transznisztria – ezzel szemben Romániában, Szlovákiában és Szerbiában a magyarság autonómia-igényét tekintik az állam biztonságát és területi integritását fenyegető legnagyobb veszélynek. Nemzetközi támogatásra nem, annál inkább ellenállásra számíthatunk e tekintetben, mert máig élnek a nagy- és kisantant-reflexek: minden áron fenn kell tartani a háború utáni statusquot, az örökös békebontó (ha ugyan nem fasiszta) magyarokkal (németekkel, horvátokkal) szemben – jó példa erre a máig érvényben lévő Beneš-dekrétumok...

*

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Arday Lajos: Önrendelkezés, önkormányzat, regionalizáció, autonómia. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 2. (2012 Nyár) 4 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*

⁴⁴ Dr. Balogh Sándor: Autonómia és az új világrend MVSZ Bp. 2008. 138.o.

⁴⁵ Az európai autonómiaformák tapasztalatai ... 242., 244., 247.o.

⁴⁶ Bécsi Napló 2009. március-április

⁴⁷ A Kárpát-medencei Magyar Autonómia Tanács zárónyilatkozata 2009. május 15. Bécsi Napló 2009. május-június