

Ríz Ádám:

Az 1990 óta született autonómiakonceptciók összehasonlítása

A Kárpát-medencében Magyarország határain kívül, a kilencvenes évek népszámlálási adatai alapján mintegy 2,6 millió magyar nemzetiségű állampolgár él az Osztrák—Magyar Monarchia utódállamainak valamelyikében. A határon túli magyar kisebbségi szervezetek becslése szerint azonban ennél valamivel többen, 3,1 millióan lehetnek a hét szomszédos országban élő kárpát-medencei magyarok.²

Mai nehéz létkörülményeik részben az adott állam a szocializmus éveiből származó súlyos gazdasági örökségéből, mai hátrányos helyzetéből, de legalább annyira a többségi nemzet politizáló elitjének hivatalos és rejtetten diszkriminatív kisebbségi politikájából fakadnak. Ezzel szinte minden kisebbségi magyar közösségnek meg kell küzdenie, ha önmagát megszervezve szülőföldjén kíván élni, ott próbálja biztosítani megmaradását, megélhetését és alapvető kisebbségi jogainak érvényesülését.

Az identitásválasztás, a "magyarként itt maradni"³ szabadságának igénye a kommunizmus bukása után, az elmúlt évtizedben önálló politikai, kulturális és egyéb civil szervezetek létrehozására ösztönözte a határon túli magyar közösségeket. Ezek vezetői a megmaradás egyik legfontosabb előfeltételének a különböző autonómiaformák kidolgozását és azok a többségi nemzet politikai elitjével való elfogadtatását tekintették, amely a beleszólás és önálló döntés jogát és lehetőségét jelentette volna olyan ügyekben, melyek a helyi magyar közösség fennmaradásával szorosan összefüggenek. A koncepciók megalkotásával fejezték ki a magyar kisebbségek önálló politikai jogalanyiságukat.

Az autonómia tehát nem pusztán elvont jogi fogalmat jelent a határokon túl, hanem olyan jövőképet, amely érdemessé teszi a szülőföldön való maradást, perspektívát nyújthat hosszú évtizedek teljes mellőzöttsége, elnyomása után, egyszerűen távlatokat nyithat a remélt esélyegyenlőséghez.

Határon innen és túl sokan próbálták megfogalmazni politikusként az autonómia lényegét, ezek közül néhány jellemző, reprezentatív példa álljon itt, a teljesség igénye nélkül:

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség 1995-ben, Kolozsvárott elfogadott programjában ez áll: "Az autonómia:

— elv, melynek a jogállam intézményei kiépítése során kell érvényesülnie;

— a nemzeti közösség joga, melyet identitása védelmének kibontakoztatása, fejlesztése és megőrzése érdekében gyakorol;

— eszköz, mellyel a romániai magyarság szülőföldjén megalapozhatja gazdasági és kulturális fejlődését, megteremtheti megmaradásának anyagi, politikai és jogi feltételeit; — stratégiai cél, melyet az RMDSZ politikai tevékenységében s a civil társadalom szervezeteivel kialakított kapcsolatban követ."⁴

Ágoston András, a Vajdasági Magyarok Demokratikus közösségének elnöke egy interjújában így beszélt az autonómiák céljáról, vagy hiányáról: "a jelenlegi helyzetben máris elértük, hogy a vajdasági magyarok az autonómiában, az identitásuk megőrzésében távlatokat látnak. Olyan távlatokat, amelyek biztosítják számukra a megmaradást, a szülőföldön maradást, a társadalmi és gazdasági felemelkedést. Éppen ezért most már biztosan állítjuk, ha nem sikerülne a jugoszláviai békefolyamatban a kisebbségek — így a vajdasági magyarság — helyzetét rendezni, és nem kapnánk autonómiát, akkor az elkövetkező nagyon rövid időszakban egyrészt a tovább fokozódó nyomás miatt, másrészt a perspektívák hiánya miatt a magyarság nagy része elhagyná az országot."⁵

A Magyar Köztársaság hivatalos külpolitikájának irányelvei, kormányváltásoktól függetlenül lényegében változatlanok maradtak 1990 óta. A jelenlegi magyar külpolitikai stratégia továbbra is az Antall-doktrína hármass prioritásrendszerén nyugszik: az euroatlanti integráció elérése, a baráti együttműködésen alapuló szomszédsgpolitika és a határon túli magyarság érdekvédelmét ellátó nemzetpolitika összhangba hozása, e célok közötti egyensúly kialakítása és fenntartása a fő célja és feladata.

A magyar politikusok többsége már a rendszerváltás küszöbén konszenzusra jutott abban, hogy az itt élő nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos jogait kisebbségbarát, pozitív módon diszkriminatív törvényben kell szabályozni. E szándék mögött ott volt az a törekvés is, hogy egyfajta reciprocitás jegyében mintát lehetne adni, "példát mutatni" a környező országok politikai elitjének a magyar kisebbséggel való eddigi bánásmód megváltoztatására, ezért a parlament olyan kisebbségi törvénytervezőt alkotott, mely hiányosságaival együtt is megfelelően garantálja a Magyarországon élő kisebbségek jogainak érvényesülését, a gyakorlatban működő konstrukciót kínálva a nemzeti és etnikai kisebbségek problémáinak kezelésére.

A Kárpát-medencében élő kisebbségi magyarság képviselőinek írásba fektetett elképzelései tehát arra irányultak, hogy miként lehetséges e sajátos jogok gyakorlatba való átültetése ebben a régióban, ahol a nagypolitika szintjén a nemzeti szembenállás és konfrontáció hagyománya sokkal erősebb, mint a kooperáció, az együttműködés lehetőségeinek kiaknázása.

E rövid bevezetőt követően dolgozatomban megkísérlem a Kárpát-medence összes magyarlakta régiójának — rendelkezésemre álló — autonómiakoncepcióit röviden összehasonlítani egymással, elemezve hasonló vonásaikat, majd igyekszem rámutatni különbségeikre is.

A politikai környezet

Tény, hogy napjainkban az "autonómia" kifejezésnek Nyugat-Európában is vegyes a fogadtatása, de Kelet-Közép-Európa jelentős számú magyar (és/vagy egyéb) kisebbséggel rendelkező országaiban olyan erős, pejoratív jelentéstöbbletet tartalmaz, amely ma is akadályoz minden érdemi tárgyalást, ha alkalmazásának lehetőségeiről esik szó.

Az ellenállás hátterében az a képlet húzódik a határváltoztatásoktól, kisebbségi problémáktól terhes térségünkben, mely az autonómiát egyenlőnek tekinti a területi elszakadás első lépésével. Az autonómista magyar álláspont pedig ezzel ellentétesen azt a tételt hangoztatja, hogy az autonómia a politikai stabilitást, békés együttélés lehetőségét hozhatja meg a térség népei számára.

Ilyen helyzetben a két, egymással homlokegyenest ellentétes állítás közös nevezőjének megtalálása rendkívül nehéz feladatnak ígérkezik, és féltő, hogy nem is sikerülhet. Lőrincz Csaba szerint "A többség és a magyar kisebbségek viszonyában nem az autonómia gyakorlati cselekvésre lefordított tartalma az elsődleges, hanem a kifejezés elutasítása, illetve elfogadása mint identifikációs jelkép."⁷ Ez annak köszönhető, hogy a magyar kisebbségek az autonómia megfogalmazásával bizonyították önálló politikai alanyiségüket (nemzeti kisebbségből — nemzeti közösség).

Bátran állítható, hogy szomszédainknál az autonómiaellenességben ma nincs lényegi különbség az egyébként eurokomfort, illetve a szélsőséges nacionalista erők között. E tekintetben egységes a környező országok politikai elitje, hiszen a széles társadalmi és parlamenti konszenzussal elkészült új alkotmányok, nyelvhasználati, közigazgatási átszervezéssel foglalkozó törvények egyaránt nem fogadják el a helyi magyarságot politikai alanyként, a kisebbségi kollektív jogokat — összhangban sajnos a nemzetközi joggal — nem ismerik el, és további jogszűkítő rendelkezéseket tartalmaznak.

Az első közös vonás tehát, hogy az autonómiakoncepciók megfogalmazása minden nagyobb, magyarlakta régióban hasonló körülmények között zajlott le a kilencvenes évek első felében. A politikailag elszigetelt magyar nemzeti képviselő elkészített anyagai, függetlenül attól, hogy melyek törekedtek valamiféle kompatibilitásra a fennálló állami törvényekkel, és melyek nem, hangos felháborodást, éles tiltakozásokat váltottak ki a többségi politikai elit részéről.

Az autonómiától való, mesterségesen is hiszterizált félelem egyöntetű elutasítása azonban nem tántorította el a készítőket attól, hogy újabb és újabb változatokat mutassanak be saját közösségük közvéleményének és politikai elitjének, azonban abban már eltérés mutatkozik, hogy a határon túli magyar közösségek politikai vezető gárdája milyen lelkesedéssel vállalta fel, ha egyáltalán felvállalta az elkészült anyagokat. Lényeges momentum, hogy az elkészült tervezetek közül — politikai belátástól, érdekektől függően — milyen arányban és melyek váltak közösségüknek hivatalos politikai dokumentumává.

A MAGYAR PÁRT(OK) ÁLTAL HIVATALOSAN FELVÁLLALT, ESETLEG AZ ADOTT ORSZÁG PARLAMENTJE ELÉ TERJESZTETT KONCEPCIÓK:

Erdélyben: a Törvénytervezet a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről, 1993. november 14. (Beterjesztették.)

Felvidéken: az MKDM javaslata A Szlovák Nemzeti Tanács törvénye a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok helyzetéről és jogairól a Szlovák Köztársaságban, 1993 nyara. (Beterjesztették.)

Az EPM javaslata A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának alkotmánytörvény-javaslatára a Szlovák Köztársaságban élő nemzeti és etnikai közösségek és kisebbségek jogállásáról, 1994. február.

A Magyar Koalíció tervezete A nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok nyelveinek használatáról a Szlovák Köztársaságban, 1996. nyár. (Beterjesztették.)

Vajdaságban: Magyar Autonómia A VMDK állásfoglalása az önkormányzatról, 1992. április.

A VMDK átdolgozott tervezete Kezdeményezés a Szerb Köztársaságban élő magyarság önkormányzatának létrehozására, 1995. március.

A VMSZ által készített koncepció A vajdasági magyarok önszerveződéseinek alapjairól, 1996. január.

Kárpátalján: A KMKSZ Autonómiabizottsága által készített tervezet A Kárpátaljai Magyar Autonómia (KMA) alapelveiről, 1991. január.

A KMKSZ hivatalos törvényjavaslata Ukrajna törvénye a Magyar Autonóm Körzetről, 1992. április. (Beterjesztették.)

Ezzel kapcsolatban fel kell hívnom a figyelmet egy fontos tényre: a határon túli magyar pártok koncepciói akkor készültek legnagyobb számban, amikor a magyar pártok, teljes körű jogállamot követelő programjukkal, országuk politikai palettájának szélére sodródtak, ellenben maguk mögött tudták a magyar kormány politikai támogatását. Mindemellert a rendszerváltozásokat és a pártok megalakulását követő, "naív", reményteljes időszak utáni kiábrándultság kiváló alapot nyújtott az amúgy is kidolgozásra váró jövőképprogramok elkészítéséhez.

Amint azonban a politikai környezet változása új helyzetet teremtett, például amikor a magyarországi kormányváltás után hatalomra jutott politikai erők a békés szomszédügyi politika jegyében alapszerződéseket kötöttek a határon túli magyar szervezetek rosszallása, esetleg kényszerű részvétele mellett, vagy éppen ugyanezek a magyar pártok, kikerülve a karanténból, országukban kormánykoalíciók részesei lettek (RMDSZ—1996; MK—1998), nos ekkor az autonómiakoncepciók iránti érdeklődés is csökkent, mi több, a tervezetek nagyobbik részét, különösen az "autonómia" szóval kezdődőket félretették, és maradtak a nyelvvédelmi, kisebbségi jogi, önkormányzati konstrukciók, melyek közül ez utóbbi vált dominánssá az évtized végére.

Különbségeket is találunk a koncepciókat körülvevő politikai környezet elutasításának fokozataiban. A romániai és a csehszlovákiai, még inkább a későbbi szlovákiai körülmények megközelítően azonos erejű elutasítottságot jeleznek a magyar tervekkel szemben, éles differenciát talán csak a romániai konfliktuskezelés balkáni típusú, erőszakkal járó módszerei (az RMDSZ betiltásának gyakori követelése, Gh. Funar, kolozsvári polgármester állandó feljelentései a párt vezető személyiségei ellen, pl. az alsócsernátoni fórumon résztvevők beidézése) jelentettek, ilyen atrocitások nem érték a szlovákiai magyarokat.

A kisjugoszláviai magyarok helyzete lényegesen rosszabb volt, déli szomszédunknál a kisebbségek elvándorlását erősítő törekvések különösen erőszakos formát öltöttek, a vajdasági magyaroknak el kellett viselniük a hatalom autonómiát elutasító álláspontja mellett a magyar nemzetiségű fiatalok besorozását és harctérre vezénylését, a vajdasági városokba, falvakba áramló szerb menekülteknek az etnikai arányok megváltoztatását eredményező betelepítését és az általánosan jellemző diktatórikus állapotokat. Reményük, hogy a háború okozta nagyobb nemzetközi figyelem eredményeket is hozhat számukra, illúzióknak bizonyult.

Kárpátalján a kilencvenes évek elejének bizonytalan államjogi helyzetében viszonylag szabadabb légkör vette körül a magyar közösséget, a nagyobb gondot a gazdasági leépülés és az ebből fakadó egyre növekvő nyomor, pénztelenség okozta. A független Ukrajna azonban némi késéssel csatlakozott a térség nemzetállamiságot hirdető tagjaihoz, és fokozódó nacionalizmusa növeli a negatív diszkrimináció esélyét. A magyar, illetve a kárpátaljai

különleges önkormányzati terület létrehozásának elutasítása annak ellenére megtörtént, hogy a Kárpát-medencében egyedülálló módon népszavazást kezdeményeztek és bonyolítottak le egyértelmű sikerrel a fenti kérdésekben.

A szlovéniai magyarság autonómiastatútuma egészen más körülmények között, egy kisebbségbarát politikát folytató országban született meg, összehasonlíthatóságának másik nehézségét a magyarság többi régióhoz képest jelentéktelen aránya adja, mely természetesen behatárolta a szlovéniai magyarság belső önkormányzati törekvéseit.

A koncepciók forrásai és hivatkozási alapjai

A határon túli magyar autonómiakoncepciók megfogalmazóinak elképzeléseit döntően befolyásolta a rendszerváltozás küszöbén Magyarországon megfogalmazott Kisebbségi Kódex. Ez az 1989-es törvénykönyv-tervezet a magyar kisebbségi törvény megfogalmazásában is nagy segítséget jelentett, legfontosabb elemeit át is vette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény. Az elkészült elméleti stratégiák gerincét ez a struktúra adja, amely az egyéni és közösségi jogok mellett a kisebbségek sajátos érdekeinek védelmére önálló intézménylétesítési jogukat hangsúlyozza ki. Kiemelkedő szerepet játszott a magyar kisebbségi törvény megalkotásában s ezáltal a határon túli koncepciók elvi, nemzetközi jogi megalapozásában Bíró Gáspár neves magyar nemzetközi jogász, akinek Az identitásválasztás szabadsága című kötete dolgozatomban egyik legfontosabb, sokat idézett hivatkozási alapja volt.

Az országhatárokon túl készült tervezetek döntő többsége általánosan elfogadott nemzetközi jogi hivatkozásokkal támasztja alá követeléseit. A leggyakrabban idézett dokumentumok — tekintet nélkül az adott régióra — az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Helsinki Záróokmány kisebbségekkel foglalkozó fejezete, majd a helsinki folyamat (madridi, bécsi, koppenhágai) utóértekezleteinek záródokumentumai, az 1990 novemberében elfogadott Párizsi Charta az Új Európáért, A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. A később keletkezett dokumentumok pedig értelemszerűen felhasználják az Európa Tanács 1990 óta született, a kisebbségvédelem kérdésében előremutató lépéseit, mint például A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (1992) vagy az ET Parlamenti Közgyűlésének területi önkormányzatiságot is lehetőségként említő, ezért szinte "legendássá" vált 1201-es Ajánlását (1993).

Az általánostól eltérő megoldásokat tapasztalhatunk a romániai magyar koncepciók némelyikénél, ahol kiemelten hivatkoznak az 1918. december 1-jén elfogadott Gyulafehérvári Nyilatkozatra, amely Erdély és Órománia területének egyesítését mondta ki, a kisebbségek jogainak széles körű biztosításával. Példa erre a már korábban leírt Kolozsvári Nyilatkozat a romániai magyarság belső önrendelkezéséről, illetve a Csapó József által alkotott Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség önrendelkezéséről.

Nemzetközi alapokon nyugvó, de egyéni megoldás a vajdasági magyarok első, komplex önkormányzati koncepciója, amely a hágai békekonferencia rendezési tervének negyedik változatát, a Carrington-tervet használta fel saját céljainak kodifikálására, a horvátországi szerbek autonómiájának Vajdaságra alkalmazott változatával.⁹

Az autonómiakoncepciók szerkezete

Az elkészült autonómiadokumentumok szerkezeti szempontból többfélék lehettek. Többségük központi része — legalábbis azok, amelyek komplex, egységes önkormányzati modellt

tartalmazzak — egy hármasság struktúra mentén variálódik. Ez a hármasság a személyi autonómia, a helyi önkormányzati autonómia és a területi (regionális) autonómia összekapcsolásában tükröződik. Erdélyben a Csapó József szenátor által készített tervezetek, a Felvidéken az MKDM 1993-ban készült kisebbségitörvény-javaslat, az Együttélés (kisebbségi) alkotmánytörvény-javaslat 1994-ből, a VMDK-koncepciók (1992, 1995), valamint — ha nem is olyan kidolgozottan, mint az előzőeknél — a Kárpátaljai Magyar Autonómia (1991) alapelvei tartoznak ebbe a körbe. E formula alól kivételnek számítanak azok a tervezetek, amelyek csak a személyi autonómia szerkezeti felépítésével foglalkoznak (lásd Bakk Miklós javaslata), a Gulácsy Géza által készített kárpátaljai kulturális autonómia vagy az autonómiát a funkcionalitás szempontjából megközelítő Szócs-tervezet.

Másik részük az önkormányzati modellt nem említve a kisebbségi jogok részletezésének szenteli rendelkezéseit, ilyen az autonómiát csak kulturális és oktatási téren említő Szilágyi N. Sándor által készített tervezet Erdélyben, amely nagyon alaposan szabályozza a nemzetiségi, különösen a nemzetiségi nyelvhasználati jogokat, a Felvidéken a Magyar Koalíció 1996-os nyelvhasználati törvénye, amely egyenes reakció volt a Szlovák Nemzeti Tanács által elfogadott diszkriminatív nyelvtörvényre.

Ott, ahol a helyi, regionális és országos közigazgatás átszervezése volt napirenden, a magyar kisebbség politikai képviselője az autonómia-elképzelésekben felvállalta a területi rendezés kidolgozását, akár külön törvényjavaslatban; ezt összekapcsolta azzal, hogy igyekezett a magyar lakta területeknek lehetőséget teremteni a területi önkormányzat kiépítésére. Szlovákiában mindhárom magyar párt készített ilyen irányú javaslatokat 1994—96 folyamán, de a közigazgatási rendszer átalakítására — igaz, hogy csak regionális szinten — Kárpátalja és a beregszászi járás sajátos önkormányzati státusáról tartott kárpátaljai népszavazások (1991. december 1.) is törekedtek. De ha azt a tényt vesszük figyelembe, hogy a területi autonómia megadása mindenképpen átalakítja a térség közigazgatását, akkor minden regionális önkormányzati elképzelést ebbe a kategóriába sorolhatunk.

A bevezető részben a nemzetközi és belföldi hivatkozási alapok felsorolása után azon tervezetekben, ahol hangsúlyosnak tekinti a szerző a fennálló állami törvényekhez való igazodás szándékát, alkotmánymódosító javaslatok találhatóak, amelyek az adott állam nemzeti alaptörvényébe is belefoglalmazzák követeléseik jogi megalapozását.

A Szócs Géza által jegyzett tervezet, az Együttélés 1992-es alkotmánykiegészítő javaslatai vagy a VMDK 1992-ben Magyar autonómia címmel elfogadott anyaga tartozik ide. E kísérletek létjogosultsága annál inkább érthető, mivel a nagyobb magyar közösségek által lakott szomszédos országokban új alkotmányok születtek az elmúlt évtizedben.

A koncepciók többsége magában foglalja egy, a kisebbségi jogokat keretjelleggel taglaló törvény tervezetét, de a legfontosabb a közösségi jogok, ezek közül is a kisebbségi közösség saját önkormányzathoz való jogának részletes szabályozása. A státútum jellegű elképzelések pedig már az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát is tartalmazzák.

Egyes törvénytervezetek végén — ilyen Szócs Géza nem hivatalos autonómia-tervezete, a Magyar Koalíció kisebbségi nyelvtörvénye 1996-ból — pedig azoknak a hatályos (diszkriminatívnak minősülő) állami törvényeknek vagy törvénycikkelyeknek a felsorolása található, amelyek majd az adott törvény életbe lépésével hatályukat veszítik

Budapest, 2000. január 4.

(Folytatjuk)

JEGYZETEK

1. Károly Kocsis, Eszter Kocsis-Hodosi: Ethnic geography of the Hungarian minorities in the Carpathian Basin. Bp., 1998. 26.
2. Uo. 25. Table 5. Ethnic reciprocity in the countries of the Carpathian Basin (around 1990).
3. A Vajdasági Magyar Szövetség programjának címe 1995 nyarán.
4. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség IV. kongresszusának határozatai Kolozsvár, 1995. május 26—28. RMDSZ Közlöny 16. szám 1995. június, 20.
5. Homokra épülnek-e az autonómiák a poszt-szocialista országokban? Interjú Ágoston Andrással, a VMDK elnökével 4—5. Teleki László Alapítvány-Közép-Európa Intézet könyvtára K-1387:6/94
6. 1993. évi LXXVII. Törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól Magyar Közlöny 1993. július 22.
7. Lőrincz Csaba: A magyar nemzeti kisebbségek autonómiaformái és koncepciói. TLA-KEI Kv. K-2789/99.
8. Az ukrán nacionalizmus erősödésének hátterében az orosz kisebbség és a krími autonóm terület rendezetlen sorsa áll, nem beszélve a fiatal nemzetállami státus vonzatairól.
9. Schlett István: Kisebbségnézőben. Kossuth Kiadó 1993. A hágai dokumentum negyedik változata 215—222.