

Görömbei Sára

## AZ AUTONÓMIA GYAKORLATI MEGVALÓSÍTÁSA

Miről beszélünk? – az autonómia lényege

Az autonómia gyakorlati megvalósításához talán a legelső és legfontosabb lépés annak tisztázása, hogy voltaképpen mit tekintünk autonómiának. Tapasztalataim szerint az autonómia egy olyan fogalom, amit *nagyon eltérően értelmeznek nemcsak az autonómiát megadni vonakodó többségi államok, hanem maguk az autonómiáért küzdő kisebbségek is*. Kis túlzással mondhatjuk, hogy az autonómia egyfajta eszménykép, melynek keretei nincsenek meghatározva. Főként a politikai életben figyelhető meg, hogy szlogenszerűen használják az autonómia kifejezést, anélkül, hogy konkretizálnák annak tartalmát. Ráadásul gyakran *abszolutizálják a területi autonómiát*, és autonómián voltaképpen *területi* autonómiát értenek, különösen Erdély esetében. Holott a területi autonómia önmagában nem tud teljes körű megoldást nyújtani még az erdélyi magyarság számára sem.

Amikor arról van szó, hogy az autonómiát milyen módon tudjuk megvalósítani, nem mindegy, hogy milyen autonómiáról beszélünk, mit tekintünk egyáltalán autonómiának. Ezúttal nem a területi/kulturális/személyi autonómia felosztásra gondolok, hanem arra, hogy mikor mondhatjuk azt, hogy egy kisebbség valóban rendelkezik autonómiával.

Az autonómia lényege, hogy

- egy kisebbségben élő közösség a lehető legteljesebb mértékben *beleszólhasson az őt érintő döntésekbe*, és
- minél önállóbban, minél kevesebb korlátozás és felügyelet mellett *intézhessen saját belső ügyeit*.
- A gyakorlatban az autonómia feltétele továbbá, hogy az autonóm hatásköröket a kisebbség *valóban legitim képviselői* gyakorolják, és ne a többségi államnak valamiféle báb szervezete, illetve, hogy
- az adott kisebbség valóban rendelkezzen az autonóm hatáskörök érvényesítéséhez szükséges *megfelelő anyagi forrásokkal*.

Mindezek hiányában csupán látszat autonómiáról beszélhetünk, ami esetenként legalább olyan káros, mint az autonómia hiánya.

Általában konszenzus van az autonómia szükségességét illetően, azonban a részleteket illetően, *az autonómia tartalmát illetően nincs összhang* az egyes határon túli közösségeken belül sem: sokszor nem ugyanarról beszélnek, nem ugyanazt értik az autonómia kifejezésen. Pedig véleményem szerint minden határon túli magyar közösség esetében *tudnunk kellene, hogy mi a végső cél*: mi az a szint, amit szeretnénk elérni, melyek azok a hatáskörök, amelyekre törekszünk.

### **Az EU és az autonómia**

Tekintve, hogy mára már a két legnagyobb határon túli magyar közösség is bekerült az Unióba, és velük együtt közel 2 millió magyar él kisebbségben az EU-n belül, figyelembe kell vennünk, hogy *az Unió milyen közeget biztosít* az autonómia gyakorlati megvalósításához, ösztönzi-e azt, és ha igen, milyen módon.

Mint tudjuk, az EU-ban nincsen önálló kisebbségvédelmi rendszer, így *az autonómia szabályozása sem jelenik meg az EU jogában*. Az autonómiát egyes *tagállamok a saját belső jogukban biztosítják*: az alkotmányukban, illetve speciális statútumokban rögzítik. A bővítés során, és különösen Románia csatlakozásakor, nyilvánvalóvá vált, hogy az EU-tagságnak nem feltétele az autonómia biztosítása. Ugyanakkor a regionalizmus és a szubszidiaritás egyre hangsúlyosabb az EU-ban, például a Románia EU-csatlakozásával kapcsolatos európai parlamenti határozat is a szubszidiaritás és önkormányzatiság jegyében javasolja a magyar kisebbség helyzetének javítását.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az autonómia-törekvéseket illetően *talán korlátozott mértékű támogatást remélhetünk az EU-tól, de megoldást semmiképpen*. Ezzel együtt, a határon túli magyarok döntő többsége ma már az Unióban él, mégiscsak ez az a tágabb közeg, ahol az autonómiát el kell érniük, ezért *törekednünk kell arra, hogy az uniós közvélemény támogassa ezt a folyamatot*. Fontos lenne például figyelmet fordítani a határon túli magyarok autonómia-törekvéseivel kapcsolatos megfelelő lobbitevékenységre Brüsszelben, és ennek során lehetőség szerint olyan fogalmakat használni, amelyek az Unió számára is pontosan értelmezhetőek, és amelyek illeszkednek az EU-politikák sajátos fogalomrendszerébe (például önkormányzatiság, regionalizmus, szubszidiaritás). Továbbá mindenképpen érdemes megnézni az EU-tagállamok gyakorlatát, azokat a sikeres autonómia-modelleket, amelyek példaként szolgálhatnak.

## Nyugati példák – magyar autonómia-modell

A legfontosabb európai autonómia-modellek közismertnek tekinthető, ezért ezek részletes ismertetése helyett inkább néhány összefüggésre szeretném felhívni a figyelmet.

Nagyon fontosnak tartom, hogy figyelembe vegyük azokat az európai példákat, amelyek a gyakorlatban jelenleg is jól működnek. Ugyanakkor gyakran esünk abba a hibába Magyarországon, hogy túlzottan ragaszkodunk az európai példákhoz, és azt gondoljuk, hogy ha valamire még nem volt példa Európában, akkor azt nem is lehet megvalósítani, hogy akkor az már nem is lehet EU-konform. Gyakran úgy gondolkodunk, hogy eleve csak azokból a megoldásokból lehet válogatni, amelyekre már van példa az EU-ban.

Én ezzel a szemlélettel nem értek egyet. Szerintem *a határon túli magyarok helyzete annyira egyedi Európában, hogy ez a speciális helyzet speciális, egyedi megoldást is igényel.* Nincsen egy erre a helyzetre alkalmazható és egyszerűen átvehető kész autonómia-modell, mert nincs egy másik ilyen kisebbség sem Európában. Éppen ezért azt javaslom, hogy dolgozzuk ki a saját autonómia-modellünket: *legyen egy „magyar modell”, amire majd más kisebbségek fognak hivatkozni 10-20-30 év múlva, mint követendő példára.* Nyilván nem érdemes teljesen előlről kezdeni a gondolkodást, és nem kell figyelmen kívül hagyni az eddigi eredményeket sem. Sőt, fontos, hogy ezekre építsünk, többek között azért, hogy Európa számára érthető és elfogadható legyen a magyar autonómia modell.

De nekünk egy olyan modellt kell kidolgoznunk, *amely a határon túli magyarság speciális földrajzi-demográfiai adottságaihoz igazodik, és életképes megoldást nyújt a jelenlegi kelet-közép-európai viszonyrendszerben, a mai Szlovákiában, Ukrajnában, Romániában vagy Szerbiában.* Hiszen a magyar kisebbségi közösségeknek ebben a jogi és politikai kultúrában, ebben a társadalmi közegben kell megtalálniuk az érvényesülés lehetőségét.

Egyszóval egy olyan „magyar modellben” érdemes gondolkodnunk, amely *rész-elemeiben épít a már meglévő európai mintákra, ugyanakkor egészében véve új és kifejezetten a kisebbségi magyar élethelyzetre alkalmazható.* A történelem során Magyarország és a magyar nép nem egyszer Európa előtt járt, új elgondolásokkal, demokratikus társadalomszervezési megoldásokkal, újításokkal, találmányokkal. Szerintem ebben a számunkra oly fontos kérdésben is a magunk útját kell járnunk.

A magyar autonómia modell kidolgozása összetett feladat, ami hosszabb szakértői munkát igényel. Mégis, merre lehetne elindulni? Véleményem szerint egy olyan autonómia modellre lenne szükség, amely nem választ a területi és a személyi autonómia között, hanem a

*különböző létező autonómiaformák rugalmasan alkalmazható ötvözeté.* A magyar modellben helyet kaphatnának a tömbmagyarság, illetve az egyes településeken többségben élő magyarság öngazgatását lehetővé tevő hatáskörök, és a szór-

ványban élők személyi autonómiáját, illetve a magyar közösség kulturális autonómiáját biztosító jogok, többek között az anyanyelvhasználat az oktatás és média területén. Ugyanakkor *minden egyes határon túli közösségre nézve meghatároznánk, hogy mely elemek kapjanak nagyobb hangsúlyt*, hiszen másra van szükség a Felvidéken és másra Erdélyben, vagyis testre szabott autonómia-modellek jönnének létre. Sőt, ezen az úton kicsit továbbmenve, akár az egyes relációkon belül is tovább lehetne differenciálni. Erdély esetében ehhez kiváló alapot nyújthat az a megközelítés, mely figyelembe veszi az erdélyi magyarság regionális tagoltságát, a székelyföldi, a határ menti, a belső erdélyi és a bánági térségben élő magyarok speciális igényeit.

Mint említettem, a magyar modell kidolgozásához érdemes felhasználni azokat a *megoldási módokat, elemeket az európai példák közül*, amelyek valamilyen formában hasznosíthatók a magyar kisebbségek esetében is. Néhány ilyen megoldás, amin érdemes lehet elgondolkodni: az Åland autonóm terület anyagi forrásait nem fix összegben határozzák meg, hanem a finn költségvetés százalékában, így az Ålandi svédek is érdekeltek abban, hogy a finn gazdaság minél jobban működjön. Dél-Tirol autonómiájához maga az olasz alkotmány biztosít jelentős anyagi forrásokat, mely részben állami bevételek újraelosztásából, részben olyan helyi adókból származik, melyek fölött kizárólag a megye rendelkezik. Az adók 90%-a visszakerül a megyébe, ahol az egy főre eső nemzeti jövedelem jóval magasabb, mint Olaszország más részein. Grönland szabadon rendelkezik saját természeti kincsei felett, a baszkoknak saját rendőrségük van.

Szintén hasznos azt is megvizsgálni, hogy a jelenleg működő európai autonómiák hogyan jöttek létre, milyen körülmények és feltételek játszottak ebben szerepet, illetve ezek mennyiben állnak fenn a magyar kisebbségek autonómia-törekvései esetében. Általában elmondható, hogy a sikerhez jelentősen hozzájárult *egy érdekelt ország, illetve a nemzetközi közösség hathatós nyomásgyakorlása*. Ilyen szempontból az autonómia-kérdés napirenden tartásában jelentős feladat hárul a magyar diplomáciára akkor is, ha ez nem mindig hálás feladat. Magától értetődő, hogy szükséges az adott kisebbség és a többségi nemzet közötti folyamatos párbeszéd, illetve a nemzetközi jogi alapelvek tiszteletben tartása is.

Ha objektívek akarunk lenni, azt is meg kell állapítanunk, hogy a legtöbb esetben az autonómia kivívásakor, gyakorlati megvalósítása érdekében sor került valamilyen mértékű és intenzitású fegyveres incidensre is. Természetesen az erőszakos elemet nem javaslom átvenni, de ettől eltekintve érdekes tanulságokkal szolgálhat Koszovó példája, illetve a körvonalazódó rendezési tervben a szerb kisebbségnek biztosított széleskörű kollektív jogok. Figyelemre méltó a gagauz autonómia: Gagauzia 1994-ben kapott területi autonómiát a Moldáv Köztársaságtól, cserébe lemondott a Moldáv Köztársaságból való kiválás jogáról. Tanulságos a walesi autonómia esete is, ahol kevésbé hangsúlyos az etnikai elem, és amely elsősorban a viszonylag elmaradott tartomány gazdasági fejlesztése érdekében jött létre. A bővülő katalán

autonómia, illetve a frissen visszaszerzett észak-ír autonómia pedig többek között azt bizonyítja, hogy az autonómia – jóllehet keleti-európai szemmel néha nagyon távolinak tűnik – valójában nagyon is valóságos és napjainkban is elérhető önrendelkezési forma, ami a mai Európában keresztülvihető.

### Szükség van egy tervre

Az autonómiához alapvetően szükséges, hogy *egy kisebbségi közösség képes legyen megszervezni önmagát*, legyen összetartó ereje. Tudnia kell, hogy melyek azok az alapvető célok, amelyeket el akar érni, amelyek megvalósításához autonóm hatáskörökre tart igényt. Véleményem szerint *minden határon túli magyar közösségnek szüksége van egy átfogó fejlesztési tervre*, amely az adott régió egészére kiterjed. Nemcsak *gazdaságfejlesztésről* van szó, hanem *társadalomfejlesztésről* is, az adott közösség helyzetének komplex elemzése alapján, a társadalmi folyamatoknak megfelelő, azokat kezelő fejlesztési tervről.

A nemzeti fejlesztési tervekhez hasonlóan, a határon túli magyar közösségek esetében is szükség lenne egy objektív adatokon alapuló helyzetleírásra-állapotfelmérésre, illetve a közösségen belül tapasztalható legfontosabb társadalmi folyamatok elemzésére (például asszimiláció, migráció, demográfiai trendek). Bármilyen további tervezéshez tudnunk kell, hogy például 10-15 év múlva megközelítőleg hány magyar gyermek lesz az oktatási rendszerben a Felvidéken vagy Erdélyben, illetve a magyarság hány százaléka lesz munkaképes korú Kárpátalján vagy a Vajdaságban. *A határon túli magyar közösségek drámai fogyása alapvetően meghatározza az autonómia jellegére, szintjére vonatkozó igényeket is.*

Minden régióban készültek részkutatások, illetve egy-egy szakterületre vonatkozó koncepciók, de egyik határon túli magyar régióban sincs egy olyan átfogó terv, amelyben az egész közösség egyetért, amely jövőképet adna az adott közösségnek, és meghatározná, hogy hova szeretne eljutni belátható időn belül. Mint említettem, az autonómia megvalósításának egyik feltétele a végső cél meghatározása: hogy tudjuk, hogy elsősorban milyen területeken, milyen autonóm hatáskörökre van szükségünk. Egy átfogó fejlesztési terv azért is fontos, hogy adott esetben az autonómiát elérő közösség *viszonylagos önállóságában is életképes legyen*. Ha van egy olyan koncepció, amely megragadja a legfőbb problémákat és az egész közösség által elfogadott perspektívát vázol, akkor talán a közös cél jobban összekovácsozza a gyakran széthúzó kisebbségi társadalmakat.

Célszerű lenne ezeket *a határon túli fejlesztési terveket az uniós nemzeti fejlesztési tervek mintájára elkészíteni*. Egyrészt azért, mert az EU felé könnyebben kommunikálható a viszonylagos önállóságra való törekvés akkor, ha van mögötte egy olyan terv, ami az Unió számára könnyen értelmezhető.

Másrészt így könnyebben összehasonlíthatóvá válnának az egyes magyar közösségek prioritásai és céljai, és könnyebben összehangolhatók lennének az uniós keretekben kidolgozott anyaországi fejlesztési tervekkel, illetve adott esetben egymással is (így alapját képezhetnék egy valóban megalapozott határon túli támogatáspolitikának). Ráadásul EU-tagállam szomszédjaink – például Románia és Szlovákia – esetében az adott ország fejlesztési koncepciója szintén az uniós logika mentén készül, tehát könnyebb lenne ezek keretébe illeszteni az ott élő magyar közösségek fejlesztési elképzeléseit.

## **Összegzés**

Összefoglalva tehát: fontos az autonómia tartalmát illető konszenzus, a pontos célkitűzése. Fontos az uniós keretek és a nyugati minták számbavétele, és ezek alapján egy magyar autonómia-modell kidolgozása. Fontos, hogy minden határon túli közösségnek legyen egy saját, átfogó fejlesztési koncepciója. De az autonómia gyakorlati megvalósításának a legegyszerűbb feltétele, hogy egy-két évtized múlva is legyenek a határon túli számban magyarok, akik élvezhetik az autonómia áldásait.