

TARTALOM

2008 TAVASZ



Konferenciák a Sándor-Palotában

Bárdi Nándor: A magyar–magyar párbeszéd keresése	6
Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről	54
Görömbei Sára: Az autonómia gyakorlati megvalósítása	64
Bakk Miklós: Nemzeti és regionális: az autonómia Erdélyben	70
Dr. Fábíán Gyula: <i>Pro</i> és <i>contra</i> jogi sedes materiae a kisebbségi autonómia témájában, Románia esetében	79
Benedek József: Regionális fejlődés, regionális együttműködés	112
Lelkes Gábor: A regionális fejlesztés környezete Dél-Szlovákiában	122

Bárdi Nándor

A MAGYAR–MAGYAR PÁRBESZÉD KERESÉSE

A támogatáspolitikáról¹

A 2004-es, kettős állampolgárságról szóló, sikertelen népszavazás óta nem lehet Magyarország és a határon túli magyarság viszonyát a nemzeti egység és szolidaritás retorikájával szimbolikus burokba csomagolni. Ez a tanulmány arra vállalkozik, hogy egy részterület érdekkonfliktusait feltárja. A következőkben elsősorban nem a jelenlegi helyzet kritikájára, hanem a kialakult viszonyok mögötti folyamatok feltárására törekszem. A dolgozatban egymást váltják a leíró értelmezések, és az ezekben található általam használhatónak vélt cselekvési lehetőségekre való figyelemfelhívás. A támogatáspolitikát nem egy szűken vett forráselosztó szerkezetként, hanem a magyarságpolitika és a kisebbségpolitikák² összefüggésében, mint a magyar–magyar párbeszéd³ egyik témáját értelmezem. Kiindulópontjaim tisztázása után (1.) arra keresem a választ, hogy miként alakult át a magyarságpolitika funkciója az utóbbi másfél évtizedben (2.). Ezt követően a támogatáspolitikai 15 éves szerkezetváltozását (3.) és az utóbbi két év stratégiai útkeresését (4.) foglalom össze. Majd a támogatáspolitikai működéséről, illetve ezen belül a párbeszéd antinómiáiról (5.) és magáról a célcsoportról, a kisebbségi intézményi alrendszerekről szólok (6.). Végezetül a problémakezelés tehetetlenségéből való kilépésre teszek javaslatot (7.).

1. Kiindulópontok

Magyarország és a határon túli magyarok viszonya a nemzetközi összefüggéseken túl a magyar nemzet identitáspolitikai problémája. A magyar–magyar viszony megítélésében a magyarországi közvélekedés és a politikai osztály is megosztott, ezért a magyar–magyar párbeszédben addig nem lehet előre jutni, amíg a magyarországi politikai közösségek ebben a kérdésben nem jutnak konszenzusra. Jelenleg ez azért lehetetlen, mert mindkét meghatározó politikai identitásközösség építésében meg-

határozó e nemzetiesítő, illetve az antinacionalista tematizáció. Ki kell mondanunk, hogy a kettős állampolgárságról szóló népszavazás ügye nem a határon túli magyarokról, hanem a magyarországi politikai közösségek identitásépítéséről szolt.

Közép-Európában Magyarország és a határon túli magyarok viszonyának változását alapvetően meghatározza Magyarország geopolitikai és gazdasági súlya. Magyarország gazdasági és modernizációs le- és felértékelődése, illetve a szomszédos országok fejlődése a magyar kisebbségek viszonyát mind az anya(nyelv)országukhoz, mind saját (állam)országukhoz⁴ jelentősen befolyásolja. (Különösen igaz ez a vegyes házasságból születettekre és a magyarul beszélő roma népességre.) A gazdasági és társadalmpolitikai válsághelyzetben lévő Magyarországtól hiába várjuk el a kérdés felvállalását. A politikailag és gazdaságilag meggyengült ország mindehhez nem rendelkezik geopolitikai eszközökkel és hiteles üzenetekkel.⁵

Az utóbbi években az előbbi két probléma kezelésére jó néhány nemzetstratégiai óhaj, akarás látott napvilágot: mintha csak egy néhány oldalas irat hiányozna a közös (nemzeti-társadalmi-regionális) célok megfogalmazásához.⁶ Ugyanakkor *a nemzetpolitikán belül sem a HTMH-ban, sem a minisztériumokban nem tudott intézményszerűsíteni egy szakpolitikai apparátus saját belső logikát és stratégiát felépítve.* Szerencsésebb országokban és szakpolitikák terén az ilyen közeg képes alternatívákat felvetni, konfliktusokat kezelni, pártpolitikai akciókat optimalizálni. Ebben az esetben a szerkezet működtetőinek (az apparátus és a kutató-szakértők) egy része magyarországi politikai és szakmai legitimációval nem bírt, mert határon túlról érkeztek vagy magyarországiaként épp a külhoni viszonyokat nem ismerték. *A „beletanulást” pedig a kormányváltások hozta apparátusbeli fluktuáció akadályozta. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy a szakpolitika célcsoportjai kívül estek a magyarországi közigazgatás hatókörén, és a külhoni visszajelzések is egyből átpolitizálódtak, gyakran magyar–magyar konfliktusként jelentkeztek.*

Ebben a helyzetben a magyarság- és kisebbségpolitikában a pártpolitikai *üzenetek és kommunikációs panelek váltak meghatározóvá, és a szerkezeti problémák kezelésének lehetőségét mindez felülírta és megakadályozta hatékony konszenzusos programok, technikák térnyerését.*

2. A magyarságpolitika funkciójának átalakulása

Az 1989 utáni magyarságpolitika már többször elvégzett, vázlatos összefoglalása helyett⁷ a következőkben arra keresem a választ, hogy az első és a második Gyurcsány-kormány külhoni magyarokkal kapcsolatos politikájának kialakulásában milyen folyamatok játszhatnak meghatározó szerepet. Három meghatározó problémát

vizsgálók: a pártpolitikai versengés hatását a szakterületre, az euroatlanti integrációval változó külpolitikai viszonyokat és a határon túli magyar politikai eliteknek az 1990-es évek második felétől megváltozott szerepkörét. Majd a kolonizációs beszédmód és a nemzeti legitimációs konszenzus kérdését vetem fel.

A magyarországi *pártpolitikai versengés* mögött a kormányzati hatalom megszerzése mellett a *politikai identitásközösségek létrehozása* folyik. Ennek során a nemzetről folytatott közbeszédben legkézenfekvőbb azt a kérdést és következményeit tematizálni, hogy az állam és a nemzet határai nem esnek egybe. Ez egyben *nemzetesítő, legitimációs folyamat* is.

A rendszerváltás egyik nagy tömegélménye az 1988-as romániai falurombolás elleni tüntetés volt. (Hasonlóan a nagyvárasi vízerőmű építése elleni tiltakozáshoz és a négy igenes népszavazáshoz.) A kerekasztal-tárgyalások során létrejött, a határon túli magyarokkal kapcsolatos alkotmányos cikkely körül *konszenzus* alakult ki.⁸ Az antalli „lélekben tizenöt millió miniszterelnöke” kifejezés, majd a magyarságpolitikáról kibontakozó viták sem kérdőjelezték meg a határon túli magyarság kormányzati támogatását, nemzetközi védelmének jogosságát és a kapcsolattartás szükségességét.

A konszenzus 1993–2002/2004 között több szakaszban erodálódott az alapszerződések, majd a kedvezménytörvény, végül a kettős állampolgárság kapcsán. Ezzel párhuzamosan 1994–1995-től a határon túli politikai elitek is egyre inkább megosztottak a magyarországi pártszimpátiák szerint. Tehát minden magyarországi pártnak létrejöttek az elvbarát-, majd a támogatáspolitikában is preferált, hálózatai a határon túl.

Ennél azonban fontosabb egy közvetlenül nem a határon túli magyarok kérdéséhez kapcsolódó tényező. Nevezetesen az, hogy a posztkommunista térségben *egyedül a magyar baloldalon nem volt meghatározó a nemzetesítő beszédmód*. Ennek gyökere a Kádár-rendszer jóléti retorikára – és nem a nacionalizmusra – alapozó legitimációs berendezkedéséhez nyúlik vissza. Ezt tovább erősítette, hogy az MSZMP-n belül a rendszerváltás során nem a nemzeti retorikát használó Pozsgay Imre, Szűrös Mátyás reprezentálta a vonal lett a meghatározó, hanem sokkal inkább a reformközgazdászokkal összefogó technokrata, külpolitikus csoport.⁹ Ezért 1993-ban az új baloldali politikai célokat megfogalmazó Demokratikus Charta mozgalom az Antall-kormány nemzetesítő-konzervatív intézkedéseit bírálva, *antinacionalista beszédmóddal* lépett fel. Ez a modernizációs, antinacionalista beszédmód lett a baloldali politikai identitásközösség összefogó ereje. Ezt próbálta a magyarságpolitikában Tabajdi Csaba és Törzsök Erika modernizációs és társadalompolitikai tartalommal megtölteni. Ez a beszédmód nem a kulturális nemzetben való gondolkodást utasította el, hanem a szimbolikus politizálást és a nemzeti kizárólagosságot. De a pártpolitikában mindez egyben összemósódott a Horthy-korszak, az Antall-kor-

mány és a jobboldal bírálataival. Ebben a helyzetben a Fidesz-politikusok szabadelvű nemzetfelfogása nem változott, „pusztán” alárendelődött a pártpolitikai és közbeszédbeli legitimációs versenynek.¹⁰ (Pontosabban a Fidesz-vezetők demokratikus, szabadelvű patriotizmusukat a jobboldalon már nem tudták megjeleníteni, nem így tematizálódott a médiában.) Az alapszerződések aláírása, a NATO-csatlakozás után és a határon túli magyar autonómia-mozgalmak eredménytelensége nyomán a magyarságpolitikában a baloldal a nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelemben gondolkodott, és a szomszédsági kapcsolatok javításától, valamint magyar pártok kormányzati részvételétől remélte a külhoni magyarság problémáinak kezelését. Ezzel szemben a jobboldal döntően a kulturális nemzet intézményes kapcsolatépítését (nemzeti reintegráció) szorgalmazta és a kisebbségi kérdés kezelését helyezte előtérbe a szomszédsági kapcsolatokban. A beszédmódok után az útkeresés is elvált.

A határon túli magyarság kérdése alárendelődött a magyarországi pártpolitikai viszonyoknak. *Nem a határon túli magyarok problémái, hanem a hozzájuk való viszony tematizálódott.* Ez figyelhető meg azokban az esetekben is, amikor egy-egy, a határon túli magyarság ügyében kibontakozott vitát *legitimációs célokra* használnak fel. Ilyennek tekintem a magyar–ukrán alapszerződés ügyében (1993) Csúrka István fellépését, amely az MDF szétszakadásához és a MIÉP létrejöttéhez vezetett. Ez feltehetően az alapszerződés-vita nélkül is bekövetkezett volna, de ezt az ügyet lehetett a határtermelés, csoportképződés érdekében tematizálni. Hasonló volt a helyzet a magyar–román alapszerződés ügyében, amikor Orbán Viktor a kérdést történelmi távlatokba emelve, ebben az ügyben teremtette meg az MDF és a kisgazda képviselőkkel a Fidesz vezette jobboldal egységét (1996).¹¹ 2004-ben Gyurcsány Ferenc a kettős állampolgárságról szóló kampány során, néhány hónapos miniszterelnökként a baloldal politikai kohézióját hozta létre azzal, hogy megmutatta: képes legyőzni Orbán Viktort. A Fidesszel és a jobboldallal szemben képes felmutatni egy racionális, eljárási, költségvetési kérdéseket végiggondoló megközelítést. Itt is bal–jobb törvonalként tüntették fel a választást.¹²

A külmagyar kérdésnek a pártpolitikai legitimációs funkciója nemcsak a konszenzus lehetőségét *gyengítette*, hanem *a szakpolitikai logika érvényesülését* is. A kérdéskörrel kapcsolatos célok és elvárások java hamis helyzetértékelésből indult ki, ezért sorozatos politikai kudarcokkal járt, és félmegoldásokat hozott. De mivel a magyarországi kormányzati döntések hatása nem a határokon belül csapódott le, a politikai kinyilatkoztatásoknak nem volt különösebb következménye, ezzel az egész kérdéskör *virtualizálódott*. 2002, illetve 2004-ig nem volt a kérdésnek megfogható magyarországi politikai tétje. Ilyen *be nem teljesült elvárás* volt a szomszédos országokkal szemben az „*autonómiának*” természetjogi alapon, a nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségek alapján elvárt biztosítása, különösen olyan országokban, ahol a közigazgatás sem önkormányzati alapon működik. Ez nem azt jelenti, hogy a probléma kezelésére máshol működő jövőkép ne lenne használható. Nem

kudarcról van szó, hanem arról, hogy a magyarság- és kisebbségpolitikai elitek saját társadalmukat 7 országban különböző hatékonysággal és intézményességgel voltak képesek megszervezni.

Hasonló cél volt a *nemzetegyesítés* retorikája, amely eleve nem számolt a regionális különbségekkel és a szétfejlődéssel. Azonnal a nemzetállami központból (Budapest) fogalmazott meg elvárásokat a regionális elitek számára. Itt sem a nemzeti közösség együttes elgondolása a probléma, hanem, hogy nem számolnak azzal, hogy politizálásuk tárgya (a magyar nemzet) a különböző országokban élő, rétegzett regionális, politikai, társadalmi csoportok és külön érdekek összessége. Az *Európai Unió csatlakozáshoz* fűzött remények, különösen a határ menti kapcsolatokban nem voltak jogosulatlanok, de ezen túl az adott magyar közösségek hátrányos munkaerő-piaci, regionális helyzetét a csatlakozás önmagában nem írja felül. S az új körülmények között az esélyegyenlőtlenségek tovább nőhetnek, épp azért, mert hiányoznak az intézményi eszközök és a tudás a helyzet kihasználásához. De nem csak Magyarországon működtek az illúziók. A *kettős állampolgárság* ügyében a határon túli közvéleményben alakult ki az az elvárás, hogy egy ilyen jogi emancipáció megoldhatja problémáit és csak a népszavazási kudarc után szembesült az anyaországi lehetőségekkel. Ezt követően pedig a nemzeti és nemzetietlen Magyarország kategorizálás került előtérbe és kevésbé a saját, kisebbségi-regionális közösség megerősítő felértékelése. Mindezek a célmeghatározások között válik hiteltelenné a kilencvenes évek kisebbségvédő-önszerveződő autonómia programját felváltó *szülőföldön való maradás* retorika is. Egyrészt azért, mert a hangoztatott célokhoz – a szülőföldön való maradás társadalmi-gazdasági háttérének megteremtéséhez, illetve a magyarság létszámcsökkenésének megállításához – Magyarország nem rendelkezik elégséges eszközökkel. Ráadásul épp abban érdekelt, hogy demográfiai és munkaerő-piaci gondjait saját kulturális közösségéből származó migránsokkal pótolja. Másrészt a magyarországi politikai osztály nem jogosult a magyar szállásterületek védelme érdekében bárkitől azt kérni vagy abban akadályozni, hogy történelmi kényszerhelyzetén a Magyarországra való áttelepüléssel ne próbáljon meg segíteni, miközben az Európai Uniótól többek között épp ezt a szabadságot és a történelmi lemaradás felszámolásában való segítségnyújtást várjuk. (Mindez ebben az esetben sem azzal jár, hogy el kellene vetnünk a határon túli magyarok esélyegyenlőtlenségének csökkentését célzó programokat, hanem meg kell találni azokat az intézményes pontokat, amelyeken keresztül az adott regionális közösségek önszerveződése a leghatékonyabban segíthető. Ezt pedig nem politikai alkuktól, hanem a jól működő projektek teljesítményelvű ki választódási mechanizmusától függhet.)

2004. május 1-jén véglegesen átalakult a magyar külpolitika *háromsúlyos célrendszerének feltételrendszere*. Az EU-tagság megszerzésével már nem az európai integrációhoz való alkalmazkodás, hanem annak alakítása lehet a magyar külpolitika célja.

Ezzel együtt a jószomszédi kapcsolatok építésében az Európai Unió részévé lett kelet-közép- és délkelet-európai régió versenyképességének kérdései, a regionális együttműködés, fejlesztés új formáival összefüggő kérdések kerülnek majd előtérbe. A határokon kívül élő magyar kisebbségek támogatása pedig az integrált térben szükség- képpen szintén megújulva marad továbbra is meghatározó területe a magyar külpolitikának.

Mindeddig láthatólag Magyarország nem tudta politikai szempontból kiaknázni azt az előnyt, hogy a NATO-és EU-csatlakozás során a közép- és kelet-európai államok élcsapatába tartozott, így különösen az érintett szomszédos államok EU-csatlakozásánál a magyar kisebbség helyzetére jobban rá tudta volna irányítani a figyelmet. Jól példázza ezt, hogy bár Magyarország EU-tagként hatással lehetett az Unió bővítési politikájára Romániával szemben, Románia anélkül lépett be az Unióba, hogy a sokat vitatott és egyebek mellett az Európai Parlament által is szorgalmazott romániai kisebbségi törvénytervezetet a román törvényhozás elfogadta volna.

Ennek ellenére Magyarország eredményesen tudta felhívni az EU intézményeinek figyelmét a vajdasági magyarok elleni atrocitásokra, vagy a román csatlakozás során a kisebbségi jogok törvényi szabályozásának hiányosságaira. Az Európai Parlamentben a magyar képviselők több esetben is sikerrel lobbiztak azért, hogy egy-egy Romániáról vagy Szerbiáról szóló határozatban az ott élő magyar közösség számára fontos problémák megjelenjenek. Ezek a politikai sikerek azonban csak részlegesen lehettek, ahogy azt Románia csatlakozásának példája mutatja, *a magyar politikai elit, döntési kényszerben egyöntetűen az integrációs célokat helyezte előtérbe, a kisebbségpolitikai célokkal szemben. Az a meggyőződés vált uralkodóvá, hogy az EU-tagság olyan elsőrendű érdek az érintett országokban élő magyar kisebbségek számára is és a bilaterális kapcsolatokban is, amelyet mindenképp felelt támogatni kell. Így a magyar parlament egyöntetűen támogatta Románia tagságát annak ellenére is, hogy a magyar kisebbség követeléseinek teljesítésére (például a kisebbségi törvény elfogadása, magyar tagozatok indítása a Babes–Bolyai Egyetemen) az EU-csatlakozás idején tett román kormányzati ígérek nem teljesültek. Mindez azt mutatja, hogy bár új fórumok nyíltak a magyar kisebbségek érdekeinek képviseletére, de ezeken keresztül csak közvetett módon lehet a határon túli magyar kisebbségek jogait érvényesíteni, helyzetét javítani – elsősorban az uniós politikákon, az európai integráció nyújtotta előnyökön (például határok átjárhatósága) keresztül.*

Az Európai Unió csatlakozással együtt az 1990-es évek elején elfogadottá vált úgynevezett *Antall-doktrína* nemzetpolitikai célrendszere is átalakult. Ennek elemei:

1. Az *összmagyarság-felfogás* tematizálása, amelynek részei a Kárpát-medencén kívül diaszpórában élő magyarság, a közép-európai magyar nemzeti kisebbségek, amelyek Trianon után jöttek létre és ma nyolc országban élnek és a magyar-

országi nemzetállami keretek között élők csoportja. A magyar kormányzat pedig, amely csak az utóbbit képviseli politikai és jogi értelemben, felelősséget érez a másik két magyar nemzethez tartozó csoportért is.

2. A közép-európai magyar nemzeti kisebbségek helyzetének kezelésére az európai *nemzeti autonómia-modelleket* tartotta megvalósíthatónak. Ennek érdekében a magyar alkotmány – a térségben a szlovénhoz hasonlóan, de másoktól eltérően – nem az egységes magyar nemzetből indul ki. Ugyanígy a szomszédos országok számára mintaként kívánták létrehozni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatait.
3. A nemzetközi kisebbségvédelmi fórumokon való fellépéssel és az alapszerződésekkel Magyarország számára *védőhatalmi szerepet* kívántak elérni a szomszédos országokban élő magyarok vonatkozásában.
4. *A határon túli magyarok politikai szervezeteinek vezetőit, mint az adott közösség legitim képviselőit ismerte el a budapesti kormányzat* és támogatta nemzetközi szereplőkként való pozicionálásukat is, mind a kétoldalú kapcsolatokban, mind a nemzetközi fórumokon.

Ez a négy célkitűzés egy évtized alatt szükségszerűen megváltozott.

1. A határon túli magyarságért vállalt politikai felelősség bevett politikai alapelvvé vált. A közép-európai magyar nemzeti kisebbségek együttes kezelése – az eltérő adottságok és az adott országok más-más magyarságpolitikai viszonyai miatt – inkább hátráltatja, mintsem segíti a problémák kezelését. A „mozaik nemzet” metafora után, megjelent a „szerződéses nemzet”¹³ toposz, amely azt közvetíti, hogy mind a nyolc közép-európai magyar nemzeti kisebbségi csoportnak sajátos viszonya van Magyarországhoz, és ebből adódóan sajátos kapcsolatokat kell kialakítania a mindenkori magyar kormányzattal. Egyben önálló entitásként kell ezeket a közösségeket kezelni.
2. Az *autonómia-politika* tekintetében az egyik nagy változás, hogy négy országban, különböző elnevezéssel felülről hozták létre a magyar nemzeti tanácsokat (Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia). Egy másik fontos jelenség, hogy Romániában és Szlovákiában a magyar pártok kormányzati részvételének eleve feltétele volt az autonómia-követelések levétele a napirendről. (Majd amikor az RMDSZ mégis bevitte a kormányprogramba a kisebbségi törvény igényét, abból a kulturális autonómiára vonatkozó passzust utasítják el a koalíciós partnerek.) Ezért az autonómiát átértelmezve a szlovákiai és a romániai magyar politikai elit egyre gyakrabban az eddig kormányzati részvétellel elért közigazgatási, önkormányzati, gazdasági pozíciókat és a magyar nyelvű intézményességet tekinti az autonómia mozaikelemeinek, és nem átfogó kisebbségi státútumban gondolkodnak.

3. A *védőhatalmi szerep* az alapszerződésekkel sem valósult meg, hiszen a kisebbségi vegyes bizottságok önálló hatáskör nélkül működnek, és leginkább csak a problémafelvetésig jutnak el.
4. A *határon túli magyar közösségek politikai egysége* és vezetőik legitimitása az utóbbi öt évben sorra *megkérdőjeleződött*, és ezek a pártok egyre inkább részesei nemcsak az adott ország pártpolitikájának, hanem a magyarországi játszmáknak is.
5. A határon túli magyarság *intézményrendszere kiépült, de alapvető fenntartási és hatékonyságbeli gondokkal küzd*. Az adott szakpolitikai tevékenység legnagyobb gondja épp ennek az intézményességnek a sorsa, amely konkrét cselekvési programot igényel.

Ebben a megváltozott helyzetben egyelőre nem jöttek létre az új viszonyokra alkalmazott, a pártok által kölcsönösen elismert alapelvek, és ezért is a működő támogatási programok pártpolitikai kritikák keresztüzébe kerültek, ami egyben a szakmai korrekciót is ellehetetleníti.

A harmadik nagyon fontos tényező a magyarságpolitika mai értelmezésében a kisebbségpolitikai partner, a *magyar kisebbségi pártelitek* megváltozott szerepköre. Az 1996–1998-tól működő kormányzati részvétel alapvetően megváltoztatta ezeknek a politikusoknak a szerepfelfogását. Az addigi döntően magyar kulturális érdekképviselői tevékenységet a regionális és gazdasági fejlesztési érdekek megjelenítése és az országos, nem csak nemzetiségi kérdésekben való tényleges politizálás váltotta fel. Ez eleve azokat a politikusokat hozta országosan és a magyar pártokon belül helyzetbe, akik ehhez megfelelő szakmai felkészültséggel bírtak. A problémák és a döntések hordereje miatt ezzel együtt az addigi magyar politikai, ideológiai, kulturális hálózatok dominanciáját a regionális gazdasági érdekcsoportok, vállalkozói hálózatok érdekérvényesítése változtatja meg. Mindez a kisebbségi politikára két vonatkozásban mindenképp visszahatott. Egyrészt az adott ország politikai-kormányzati munkájában való részvétel mentálisan is megköveteli a hasonulást a pozsonyi, belgrádi, bukaresti politikai kultúrához. S ez visszahat a saját társadalomról alkotott valóságoptikákra és szervezési, politikai módszerekre. Másrészt az előbbi helyzetváltozásból adódóan az MKP és az RMDSZ meghatározó vezetői körében a kisebbségpolitika társadalomszervező, alulról építkező civil kooperatív módszereivel szemben a jogi, adminisztratív intézkedések, a forráselosztás és kijárási jelentősége vált meghatározóvá. De ez nemcsak szemléletváltással, hanem a magyar települési önkormányzatok növekvő súlyával és a számukra fontos érdekképviseléssel magyarázható. Az elkövetkező választások nagy kérdése, hogy a jelenlegi kisebbségi magyar párt és közösségi retorika mennyire bír politikai mozgósító erővel.

Ebben az alfejezetben is azzal szembesülhettünk, hogy a határon túli magyarság kérdése nem önmagában, hanem a pártpolitikai vagy külpolitikai érdekeknek alá-

rendelve van jelen a magyar politikában, miközben a politikai kommunikációban – hamisan – egyenrangú vagy épp az előbbiek fölött álló témaként jelenítik meg.

Történeti perspektívában a közel kilencven éves folyamat mai alapkérdése az, hogy az *1918 előtti Magyarország területei elszakadásának elfogadásával párhuzamosan, hogyan lehet a magyar kulturális közösséget fenntartani a magyar állam határain kívül is.*

Erre a legkézenfekvőbb megoldás – kizárva területi visszacsatolás lehetőségét – a nemzeti önkormányzati modell. E minta mellett van két *politikai vízió*, amely jelen van a magyar kisebbségek ideológia-történetében. Az egyik olyan nemzetek, országok közötti politikai szövetségi rendszer elképzelése, amely kezelhetné a nemzeti konfliktusokat és biztosíthatná önkormányzati alapon, hogy a magyar kisebbségek maguk dönthessenek saját intézményességük ügyeiben. Ebbe a sorba tartozik Jászi Oszkár kantonizációs, föderációs terve; Németh László közép-európai kisállami összefogás víziója; az 1945 utáni Dunai–Balkáni föderációs tervek iránti magyar érdeklődés; a KGST-n belüli a Péter János magyar külügyminiszter képviselte közép-európai összefogás-együttműködés stratégia és végezetül a most megvalósuló euroatlanti integráció rendszere. A másik jövőkép az adott országokon belüli integrációt és modernizációt az önkormányzati alapon szerveződő magyar közösségeken keresztül képzelte el. Ide sorolom a politikai transzszilvanizmust; a harmincas évek erdélyi egyházi-szövetkezeti önszerveződési mozgalma; 1968–1970 között a cseh-szlovákiai, jugoszláviai, romániai magyar elitek azon törekvését, hogy saját társadalmukat önálló nemzetiségi közösségként jelenítsék meg és mindezt intézményesítsék.¹⁴ 1989 után pedig a kisebbségi elitek etnikai rehabilitációt hirdető közösségkonstrukciójának két elvárását: az önálló politikai közösség vízióját saját országukban és a magyarországi (egyéni, jogi) emancipációt.

Az előbbiekben jelzett kísérletek a közép-európai *nemzetépítések* konfliktusaira próbálnak választ adni. A térség utóbbi két évszázadának története a birodalmak felbomlásáról és az egyes nemzeti közösségek önálló államiságra való törekvéseiről szól. Ebben a keretben *Magyarország és szomszédainak kapcsolattörténete a párhuzamos nemzetépítések története.* Ezek közé szorultak 1918 előtt a magyarországi nemzetiségek, majd 1918 után a magyar nemzetépítésből kiszakított magyar közösségek. Ebből adódik az a helyzet, hogy *a romániai, a szlovákiai, a szerbiai és az ukrajnai magyar kisebbségek, mint politikai közösségek, részesei az adott ország politikai rendszerének* (minél etnicizáltabb az adott „közösség”, annál kevésbé), de *nem részesei az adott politikai nemzetnek.* Azért sem válhattak azzá, mert a szomszédos nemzetépítések épp a magyar kisebbségi pozíciókkal szemben építették saját nemzetállamiságukat. Majd a szocializmus időszakában az állami homogenizáció, a hetvenes évektől pedig a hatalmi legitimitációként használt nemzeti retorika határozta meg a magyarságpolitikát. 1989 után pedig újra a nemzetállami építkezés került elő-

térbe. A politikai közösség és a nemzet (értsük ez alatt annak dominánsan politikai vagy kulturális értelmezését) alapvetően az azonosulásban, pontosabban az utóbbihoz kapcsolódó lojalitás érzelmi-kulturális természetében különbözik. Itt fel lehet tenni a kérdést, hogy akkor Közép-Európában a politikai rendszer, politikai közösség és a politikai nemzet nem azonos? Történeti értelemben ez a szituáció nem ismeretlen, hiszen 1868, illetve 1905 után a magyarországi nemzetiségek hasonló helyzetben voltak. Az állami politika nem ismerte el külön politikai (és nemzeti) entitásukat, hanem a magyar politikai nemzethez való tartozást kívánt tőlük, miközben csak részben tudta azt integrálni. A nemzetiségi közgondolkodásban pedig egyértelmű volt a német, román, szerb nemzethez való tartozás tudata. Tehát a többség és a kisebbség bizonyos esetekben másként gondolkodik az adott ország politikai közösségének mibenlétéről.

Ebből az okfejtésből is következik, hogy – mivel a közösségeket a nemzeti együvé tartozás szervezte – *a kisebbségi elitok mint kisebbségi nemzetépítők léptek fel és ha a politikai rendszer lehetővé tette, saját közösségüket mint önálló politikai közösséget jelenítették meg.* Így lehetett az anyaország és saját országuk nemzetépítő törekvéseire és a modernizációs kihívásokra válaszolniuk. Ebben a folyamatban pedig *az első világháború után létrejött magyar kényszerközösségek szétfeljöttek Budapesttől és egymástól az adott ország és régió viszonyaihoz adaptálódva és váltak regionális közösségekké.*

Ha a magyar kulturális közösség egésze felől nézzük ezt a jelenséget, akkor világos, hogy itt *egy több központú nemzeti közösség építéséről és szétfeljődéséről van szó. Ebben a magyar állam szerepe döntően ezen a közösségek önálló intézményességének helyi legitim igények szerinti támogatása lehet.* (Ez azonban nem működhet a célok egyeztetése, valamint a döntési kompetenciák partneri párbeszédben kialakuló konkretizálása nélkül.)

Mire is irányul ez a partneri párbeszéd? Törzsök Erika a MEH kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkárságnak főigazgatója előbb egy interjúban, majd az *Oldás és kötés* című írásában a revíziós politika intézményrendszerének újraélesztéséről¹⁵ kijelentette, hogy: „A rendszerváltás után viszont¹⁶ Budapesten egy, két világháború közötti, a „revans”-politika jegyében kialakított intézményrendszer revitalizációjával akarták kezelni a határon túli magyarok problémáját. Azt az illúziót keltve, mintha Budapestről egy ilyen intézményrendszeren keresztül egyfajta támogatáspolitikával megoldható lenne a Kárpát-medencében, illetve a szomszédos országokban élő magyarság helyzete.”¹⁷ Egyszerűen el lehetne intézni ezt a kijelentést azzal, hogy: a) 1989 után felelős magyar politikus nem gondolkodott revízióban vagy a nemzetiségi diszkrimináció viszonyosságban; b) Törzsök maga is e szerkezet működtetője volt a HTMH vezetőjeként a Horn-kormány egy időszakában;¹⁸ c) Az előbbieken már szóltam a politikai illúziókról, de ez nem negligálhatja az elért eredményeket. Például a közel 3000 magyar jól-rosszul működő kisebbségi kulturá-

lis és társadalmi intézmény létrehozását a szomszédos országokban és ezzel együtt azokat a hálózatokat, amelyek nélkül nem juthattak volna el a magyar kisebbségi pártok a rendkívül fontos kormányzati pozíciókhoz.

A politikusi pozicionálás torz állítása mögött tetten érhető valós elem: valószínűleg az utóbbi 15 (vagy akár 90) évben a kisebbség- és magyarságpolitikában egyedüli mozgósító erővel, az „etnikai rehabilitáció”-val¹⁹ szemben foglalt állást Törzsök. Ez az etnikai rehabilitációs szemlélet pedig egy adott helyzetre (a szomszédos nemzetek nemzetépítő törekvéseire), illetve folyamatokra (a határon túli magyarság társadalmi-kulturális azonosság-tudatbeli pozícióvesztésére) adott válasz, amelyhez kapcsolódik a magyarországi *kolonizációs beszédmód*.²⁰

S itt jutottunk el a politikai elvárások és a valós folyamatok ellentmondásáig. Ugyanis, ha akarjuk, ha nem, Magyarországon a környező országok magyar lakta területeiről mint a *valamikor az országhoz tartozó területről vagyunk képesek beszélni*. A határon túli magyarok előtt pedig bármennyire is csökken a magyar kormányzatok vagy Magyarország hitele, de mégis mint anyaországhoz, a magyarság intézményi központjához viszonyulnak Magyarországhoz, és nem lehet letagadni a valamikori nemzeti-állami együvé tartozást. Hiszen ez része a kulturális közönytudatnak. Ugyanígy 1989 után senki sem állíthatta meg azt az intézményépítési folyamatot, amely határon túl megindult. Gyakran a régi (1980, 1970, 1959, 1938 előtti viszonyok, jogállami, magántulajdonhoz, vallásszabadsághoz kötődő intézményességek) visszaállítása történt meg, de rengeteg új kezdeményezés is elindult. Lehet ezt a kolonizációs, illetve anyaországos restaurációs beszédmódot kritizálni, de ez egy olyan társadalmi jelenség és beszédközösségi pillér, amely csak nehezen, generációs átmenettel változhat. De mi lehet a mai elvárásunk az önálló regionális közösségi intézményességeken túl? Ha ezt most megkonstruálom, akkor a társadalom mérnökeként, megint egyfajta kolonizációs elvárásaimat közvetítem.

Ezzel szemben azt kell kiemelnem, hogy a *Trianonnal és a határon túli magyarsággal kapcsolatos gondolkodásunk legnagyobb teherterele az a fajta történetiség, amely valaminek a visszaállításában, a rekonstrukcióban, rehabilitálásban és nem az adott társadalmi és politikai kontextusban gondolkodik*. Az állandó formaváltozásban lévő nemzeti kérdésre hatékony válaszok történeti sérelmek és megfontolások alapján nem adhatók. (Ezek funkciója mindig a belső összetartás erősítése, a közösségi felszabadulás, a társadalmi kérdések egyfajta nemzetesítése.) Történeti és nemzetközi tapasztalat, hogy sérelmi hivatkozás helyett *hosszú távon a társadalmi-közösségi funkciók intézményi biztosításán keresztül lehet a problémákat hatékonyan kezelni*. Tehát a történelmi-kulturális emlékezést el kell választani a folyamatok és érdekviszonyok értelmezésétől.

Ha ez nem történik meg, akkor állandósul az a helyzet, miszerint a baloldal sérelmezi, hogy a jobboldal kisajátítja a nemzeti kérdést, amelyet az nem tud leválasztani a trianoni sérelemtől. A másik oldal pedig azt sérelmezi, hogy a baloldal képtelen el-

fogadni, hogy a társadalmat a nemzeti összetartás és a nemzeti érdekek programszerű képviselője szervezi. Ez a helyzet mindkét oldalnak kényelmes. A baloldal a nemzeti-jobboldali-konzervatív ideológiákat összekötheti a szélsőjossal és az antidemokratikus mozgalmakkal. A jobboldal pedig nem kényszerül a nemzetképének illetve a regionális viszonyok, a nemzeti kötődések újragondolására.

A beszédmód és szemléleti adottságok mellett a magyar–magyar párbeszéd másik súlyos teherterele a „*nemzetben való gondolkodás*” elvárása. A határon túli magyar közéletben sokszor hiányolják ugyanazt a nemzeti érdekérvényesítést, amelyet velük szemben tanúsít az adott többségi közvélemény, illetve a nemzetállami intézményrendszer.²¹ Magyarország törődésének elvárásával egyidejűleg természetesen egyből ott van a „ne szóljak a dolgainkba” megjegyzés is.²² A határon túlról hiányolt magyarországi hozzáállást sokféleképpen magyarazzák: nemzeti jellem a széthúzás; életszínvonal sovinizmus; a polgárosultság individualizáló hatása; a nemzeti eszmények hiánya; emlékezetvesztés; külgazdasági érdektelenség stb.

A kérdés a nemzetépítés történetében értelmezhető. A magyar nemzetépítés abban (is) különbözik a környező népek nemzetépítésétől, hogy *a magyarság mindig rendelkezett egy korlátozott szuverenitással bíró államisággal*, míg a környező népek elitjeinek legfőbb önszervező célja az önálló nemzetállam megteremtése volt a történelmi Magyarországgal szemben. Trianon után pedig a nemzeti önszerveződésben megint az állam játszott a döntő szerepet azzal, hogy a Horthy-korszak központi kérése volt a területi revízió ügye. Ez volt a politikai rendszer legfőbb ideológiai legitimációs bázisa. 1940–1944 között épp a nemzetileg szervezett társadalom modelljét látták a kisebbségi (erdélyi) intézményrendszerben és a jobboldali társadalmi reform mintájaként állították be. A Rákosi-korszakban a nemzeti függetlenségi retorikából leválasztották a magyar kulturális közösség tudatát, és ezt az osztály és internacionalista azonosságtudat-propagandával próbálták pótolni.

A *Kádár-korszak* első éveiben az egységesítő, homogenizáló tendencia a többi szocialista országhoz hasonlóan megjelent. (Ez Magyarországon az önálló nemzeti-ségi iskolák megszüntetését hozta magával.) Csakhogy ez itt – Romániával, Csehszlovákiával ellentétben – nem járt a nemzeti függetlenségi hagyományok felerősítésével és a hatalom nemzeti szimbólumokkal és retorikával történő legitimációjával. Ennek egyrészt az a magyarázata, hogy az 1956-os forradalom leverése után a szovjet csapatokat behívó kormányzat nem beszélhetett hitelesen a magyar nemzeti függetlenségről. Másrészt a többi szocialista országtól eltérően a Kádár-rendszer a társadalom dezideologizálásával, a magánéleti szabadság kibővülésével együtt a nemzeti függetlenség, mint *legfőbb nemzeti érdek*, helyébe az *életszínvonal növelésének* értékét helyezte. Harmadrészt fontos látnunk, hogy Kádár János, mint az egypártrendszer vezetője, olyan *plebejus nemzetfelfogással* rendelkezett, amelyben a nemzeti érzület a Horthy-rendszer revíziós-nacionalista, manipulatív retorikájával

és legitimációjával volt azonos. A nemzeti szimbólumok megjelenésében pedig az ötvenes-hatvanas évek fordulóján az 1945 előtti nacionalizmus feléledését látta. Ugyanezzel a félelemmel magyarázható a szomszédos országokban élő magyarság sorsa iránti érzéketlensége is. Végezetül határon túli kérdésben a hatvanas évek második feléig azért sem igen lépett Magyarország, mert a pártvezetés elkötelezett híve volt a *nemzetfeletti szocialista integrációnak* (KGST munkamegosztás). Az előbbiekből adódóan az ideológiai revizionizmus mellett a legfőbb veszélyt a nacionalizmusban látták. Ugyanakkor a Kádár-korszak külpolitikájában a *konstruktív lojalitás* volt a meghatározó. Ennek lényege, hogy miközben Magyarország belső szerkezetében – a szocialista blokkon belül – legtávolabbra került a szovjet modelltől, külpolitikájában a legszervilisebb volt Moszkvához. Ezzel együtt a határon túli magyarok kérdése és a szomszédos országpolitika is a sajátos kádári (magyar) modell védelmének rendelődött alá. A romániai magyarság problémái 1967-től a szovjet–román konfliktus éleződésével kerültek előtérbe, majd 1976–1977-ben, illetve 1985–1986-ban a nyugati gazdasági orientációhoz kapcsolt emberi-jogi és a népi íróknak tett engedmények nyomán tematizálódtak egyre markánsabban. Magyarországon a szomszédos országok pártvezetésétől sikertelenül számon kért lenini nemzetiségpolitikai normák és a nemzetiségek híd szerepének elfogadtatásában vallott kudarca, a román és a csehszlovák pártvezetéssel folytatott lobbiharcok tanulságai, valamint magyarországi elitcsoportokkal kötött alkuk vezették el a párt külügyi apparátusát a nyolcvanas évek közepére a *kisebbségek kollektív jogainak* képviseléséhez és a *magyar nemzet kulturális egységének elfogadásához*. A támogatáspolitikai alapvetően a hátforgalom biztosítására, a kulturális fogyasztásra (könyv, sajtó) és a kisebbségi magyar elit támogatására koncentrált. A nyolcvanas évek közepétől pedig a médián keresztül az odafigyelést és a szolidaritást közvetítették a határon túlra, amelyet Szűrös Mátyás 1988. januári, a nemzeti összetartozást deklaráló nyilatkozata tetőzött be.²³

Az 1989 után a két nagy politikai közösség építésében külön-külön a belső kohéziót épp a *nemzeti és antinacionalista beszédmód* biztosította. A Nyugat-Európához való felzárkózás jövőképeként, a jogi forradalom körüli konszenzusnak és a deetnicizált politikai rendszernek köszönhető, hogy a magyarországi választási kampányokban a demokratikus legitimáció (a társadalompolitikai jövőképek és szakpolitikai elképzelések) jóval nagyobb szerepet kapott 2006-ig, mint a szomszédos országok nemzeti sorskérdésektől fűtött kampányaiban. A kedvezménytörvény sem pusztán ideológiai döntés volt: kidolgozását a schengeni határrezsimtől való félelem is mozgatta. (Ne feledjük, hogy 1999-ben nemigen lehetett bízni Románia gyors uniós integrációjában.) A kettős állampolgárság kérdése körüli népszavazási kampány pedig egyrészt a pártpolitikai verseny része volt, másrészt egy eljárásjogi kérdés átideologizálásaként működött.

A 2004-es népszavazást követő eseményeket a határokon túl döntően a nemzetpolitika leértékeléseként élték meg. Ráadásul a *magyar kisebbségpolitikusok is legitimációs eszközként kezdték el használni a magyarországi politikára való mutogatást*. Ez vonatkozhatott a magyarországi megosztottságokra; a baloldal nemzeti érzéketlenségére, a jobboldal sajátos határon túli valóságképére; a kisebbségi politikába való beleszólás visszautasítására. Ugyanekkor Szlovákiában és Romániában a gazdasági növekedés új lehetőségeket teremtett, és ez tovább fokozta Magyarország leértékelődését.

Ebben a nemzetiesítettségi aszinkronban természetesen ott van az is, hogy *Magyarország a térség leghomogénebb nemzetállama*. (Egyedüli belső feszítő etnikus probléma a cigányság felzárkóztatása, amelyet döntően szociális kérdésként értelmeznek.)

3. A támogatáspolitikai szerkezetének változása

A következőkben először a budapesti kormányzatok 1989 utáni támogatáspolitikáját tekintem át, majd a reformtörekvéseket. Ezt követően az új nemzetpolitikai koncepcióról és a Szülőföld Alap működéséről szólok.

A támogatáspolitikai *első korszaka 1994-ig* tartott: ekkor épültek ki a határon túli támogatáspolitikai első intézményei, a HTMH, és az Oktatási Minisztérium – nevét többször változtató – határon túli ügyekkel foglalkozó (fő)osztálya. A Miniszterelnökség, illetve a HTMH mellett az Illyés Alapítvány, a Kézfogás Alapítvány, a Teleki László Alapítvány, a Pro Professione Alapítvány, az Egészségügyi Minisztériummal szerződéses kapcsolatban a Segítő Jobb Alapítvány, a Mocsáry Lajos Alapítvány jött létre magánalapítványi formában a forrás-újraelosztás érdekében. Ezt az időszakot a magyarországi intézményesülésen túl a következők határozták meg:

- a) A határon túli magyar intézmények rohamos revitalizációja és az intézményteremtési robbanás. Az általánosan elfogadott elképzelés ekkor az volt, hogy az intézményalapítást segíteni kell, s a kisebbségi társadalom majd (nemzeti autonómia keretében) fönntartja és működteti a kiépült rendszereket. Egyszerre volt jelen a régi intézmények újbóli beindításának programja, a pozícióik visszaszerzésének és az új intézmények létrehozásának kísérlete. S ebből sorozatosan konfliktusok is keletkeztek: ki, mit, kiket, hogyan képvisel, s ezért milyen támogatásokra érdemes?
- b) A budapesti kormányzatok (a Németh-, az Antall-, a Boross-) a magyarságpolitika helyét és súlyát kívánták megalapozni a kormányzati munkán belül. Helykeresés folyt, amelyben a gazdaság szerkezetének átalakítása és a nemzeti érdekek képviselete mellett ez a téma az állandó válságkezelés tárgya lett.

c) Ebben a munkában a politika (pártok és személyek), valamint a társadalomépítés támogatása teljesen összekapcsolódott és összekeveredett. A döntések, támogatások elsősorban a személyes ismeretségi és bizalmi viszonyokon alapultak. Ez vezetett ahhoz, hogy ebben az időszakban keletkeztek a legnagyobb támogatáspolitikai botrányok is (Hódi-ügy, Szöcs-ügyek).

1994-től – a második korszakban – indult el a támogatáspolitikai „társadalmosítása” az előkuratóriumok, ösztöndíjtanács, szakmai előzsűrik létrehozásával. Ez körülbelül 300–350 határon túli szereplőt vont be a döntésekbe. Mindez egyszerre kívánt politikai és szakmai legitimitást adni a döntéseknek. Volt ahol ezek az alkuratóriumok döntően szakmai alapon szerveződtek (Szlovákia), és volt, ahol bizonyos alkuratóriumok politikai, míg mások szakmai alapon jöttek létre (Románia – IKA, illetve ugyanott a Könyves Céh). Ugyanekkor Magyarországon az addigi magánalapítványokból közalapítványokat hoztak létre, pártdelegáltakból álló kuratóriumokkal (IKA, Új Kézfogás).

1998 után – ez a harmadik korszak – az addigi támogatási források kibővültek. A régi közalapítványi mechanizmusok fenntartása mellett azonban az új forrásokat és projekteket már Budapestről kezdeményezték és irányították. Ilyen volt az IKA stratégiai kerete, a határon túli magyar felsőoktatás fejlesztési program, az Apáczai Közalapítvány létrehozása a státustörvény révén az ajánló irodák és a törvényben biztosított kedvezmények finanszírozása.

A 2002-es kormányváltás után a határon túli politikai szervezeteknek megnőtt a beleszólási lehetőségük az úgynevezett stratégiai programokba. Míg az előző két kormányzati ciklusban egyértelmű volt, hogy Tabajdi Csaba, illetve Németh Zsolt a magyarországi politikai akaratervényesítés és a forráselosztás kulcsemberei, addig az új baloldali kormány időszakában több hatalmi központ között (Külügyminisztérium, Ifjúsági- és Sportminisztérium, Miniszterelnöki Hivatal) automatikusan megnőtt az első számú határon túli politikai vezetők, döntően Markó Béla befolyása – aki többször és egyértelműen megfogalmazta, hogy a romániai magyarságra vonatkozó támogatáspolitikai ügyekben az erdélyieknek kell döntenük.²⁴ Kovács László az addigi partneri viszonyt azzal fejlesztette tovább, hogy a magyarságpolitikai ügyekben a határon túli vezetők véleménye úgy a támogatáspolitikában, mint a közigazgatás személyi ügyeiben meghatározó volt. Ez hamis helyzetet teremtett. A budapesti kormányzat elhitte, hogy az a jó magyarságpolitika, amit a kisebbségpolitikuskok csinálnak, és ezzel a felelősség is az övék. A határon túli magyar politikusok pedig miközben döntően egy másik kormányzati és politikai szerkezetben működtek, azt gondolhatták, hogy a budapesti szerkezeteknek is részesei, és az a feladatuk, hogy minél több forrást szerezzenek közösségeiknek projektjeikhez a magyar kormánytól. A források és a döntéslehetőségek azonban 2003–2004-re beszűkültek, a magyarságpolitikai kérdések kormányzati súlya jelentősen csökkent, épp mert a kormányzatban nem volt erős személyiség vagy érdekcsoport, amely magának érez-

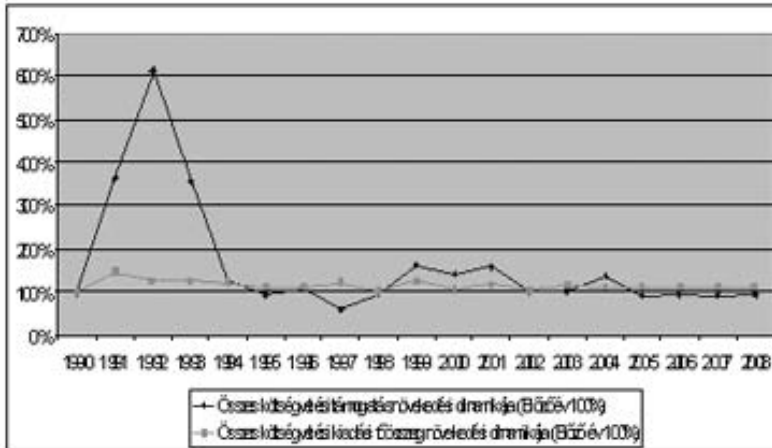
hette volna), így egyfajta *igérvénypolitizálás* alakult ki. Ennek lényege a magyarországi politikai által itt vagy ott tett vagy kicsikart ígérek magyarországi kihajtása.²⁵

A kilencvenes évek intézményteremtői abban gondolkodtak, hogy a magyar kisebbségi intézményhálózatok – amelyek a határon túli magyar társadalmakat megjelenítik és ezzel az autonómiák/magyar kulturális pillérek alapját képezik – az elindulásban segítő magyarországi támogatást követően saját társadalmuk erejéből működhetnek. Ez azonban nem így történt. Ma ezt az úgynevezett *magyar intézményrendszert sokan magyarországi támogatásból próbálják működtetni*. Ebből adódóan az évenkénti és esetleges forrásgyűjtés nem teszi lehetővé hosszú távú működési stratégia kialakítását, így ezen intézményektől nehezen kérhető számon a hatékonyság. Egy másik következmény az, hogy a forrásokért, illetve a forráselosztásért folytatott harcban a politikai eliteké lett a döntő szerep. Ezzel a társadalomépítés gyakorlatilag alárendelődött az érdekvédelmi, politikai munkának. Így politika- és politikusfüggővé vált, amely a kisebbségi társadalom stabilitását, belső kontrollmechanizmusait gyöngíti. Nem politikusellenességről van szó a részemről, csak tudatosítani szeretném: a kisebbségi társadalmak hosszú távú fejlődése szempontjából ez a helyzet azt a veszélyt hordozza magában, hogy a politika nem rendelkezik megfelelő társadalmi visszajelző rendszerrel, társadalmi kontrollal. Így a kisebbségi társadalom csak az elitek politikai konstrukciója marad(hat), és – miközben rohamosan nőnek azon belül a társadalmi egyenlőtlenségek – nem válhat szerves társadalomszerkezeti egységgé.

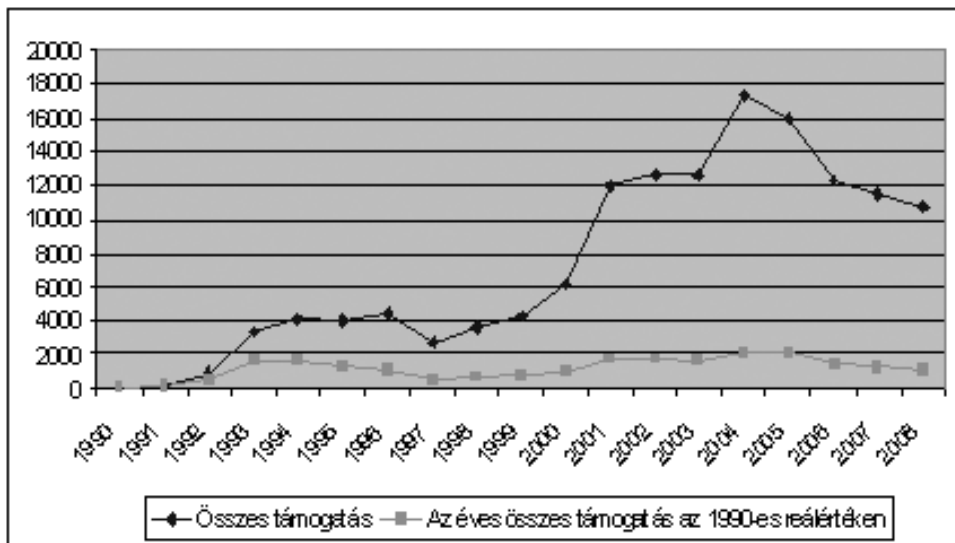
A következőkben néhány statisztikai ábra segítségével mutatom be a támogatási rendszer nagyságrend szerinti tagoltságát, változását.²⁶

Az első ábrán az 1992-es nagy kiugrás a Duna Televízió és a HTMH létrehozásával van összefüggésben. Ha a költségvetés növekedési dinamikáját és a határon túli magyarság irányába menő támogatások dinamikáját nézzük, akkor az derül ki, hogy az MSZP–SZDSZ koalíciós kormányzatok idején ez utóbbi alatta volt a költségvetési kiadások növekedésének. Ez nem stratégiai különbözősége utal, hanem az adott időszakok gazdasági, költségvetési lehetőségei korlátozták a támogatások növekedését.

1. ábra. A költségvetés végrehajtott kiadásai főösszegének és a támogatás növekedési dinamikájának összehasonlítása (1990–2008)



2. ábra. Összes támogatás és értéke az 1990-es reálértéken (1990–2008)

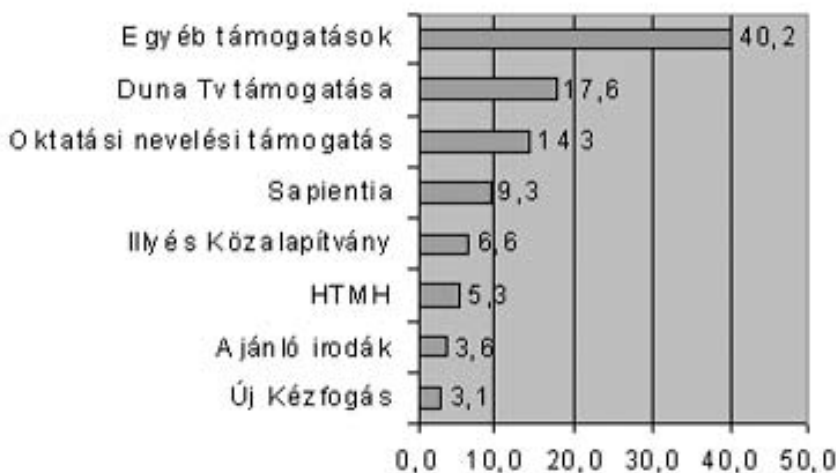


1. táblázat. Összes támogatás és értéke az 1990-es reálértéken (1990–2008)²⁷

Év	Támogatások		
	Összesen (százezer Ft)	a központi költségvetés kiadási fő-összegében (%)	az 1990-es reálértéken (százezer Ft)
1990	48	0,006	48
1991	152	0,016	113
1992	934	0,606	563
1993	3 322	0,228	1633
1994	4 168	0,234	1725
1995	4 034	0,204	1302
1996	4 370	0,197	1141
1997	2 715	0,100	599
1998	3 646	0,130	704
1999	4 301	0,122	755
2000	6 179	0,163	988
2001	12 053	0,269	1765
2002	12 563	0,215	1747
2003	12 588	0,224	1671
2004	17 311	0,291	2153
2005	15 918	0,241	2102
2006	12 365	0,164	1429
2007	11 425	0,136	1239
2008	10 793	0,116	1094
Összesen	138 885		

Reálérték tekintetében az 1993–1994-es szintet 2001–2005 között haladta meg a támogatás.

3. ábra. A legnagyobb támogatási programok 1990–2008 (%)

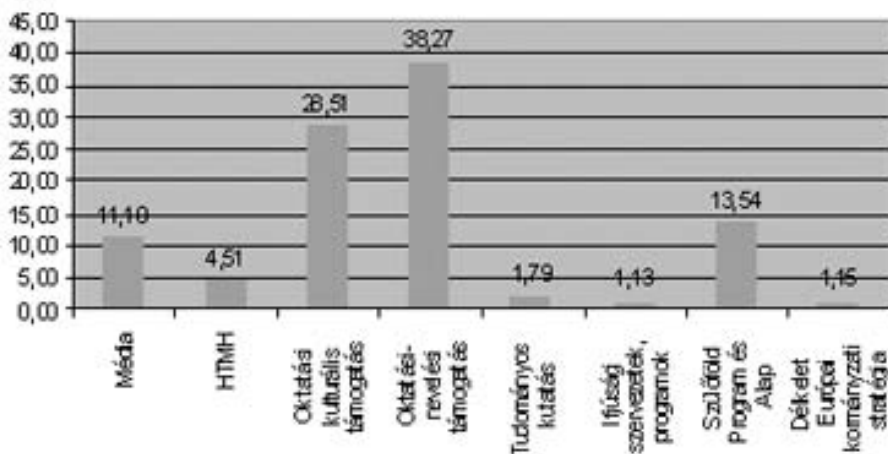


Az időszak összesen mintegy 140 milliárd forintos támogatási összegének 18%-át (24,5 milliárd Ft) a *Duna Televízió* kapta. Megkérdőjelezhető, hogy vajon miért kell ide számítani ennek a közszolgálati televízióknak a költségvetési támogatását. Ha a Duna Televízió egyik oldalról mint a határon túli magyarok televíziója hirdeti magát, a határon túli kritikák alól nem bújhat ki azzal, hogy magyarországi közszolgálati csatornáról van szó. Lényegében egy, a határon túli magyarok számára, Magyarországon, döntően határon túlról származó műsorkészítők által készített tartalmak közvetítéséről van szó. Akkor tehát Magyarországnak joga/feladata közvetíteni a határon túli magyarok saját társadalmi kommunikációját? A határokon túlról nagyon gyakori kritika Magyarországgal szemben a nem valós kisebbségi helyzetkép közvetítése. Az azonban tabu téma, hogy ennek a képnek a kialakításában miként is vesznek részt a határon túli elíttek.²⁸

A másik fontos tétel az *oktatási-nevelési támogatások* 2003-tól induló rendszere, amely már így is a maga 20 milliárd forintos összegével az egyik legfontosabb programmá vált. Az egyéb támogatások – ha nem számítjuk ide az Illyés Közalapítvány forrásait – 4%-a egészségügyi célokat, ugyanennyi a tudományos kutatást, ennek másfélszerese a gazdaságfejlesztést és vele megegyező összeg a kultúrát szolgálta. Ez utóbbi aránya a valóságban biztosan nagyobb, hiszen az IKA támogatásának jelentős részét és a történelmi egyházak itt számba nem vett külön támogatásának jelentős részét is ilyen célokra fordították. A források felhasználását nézve 2004-ig a támogatások 40–46%-a hasznosult Magyarországon, majd 2005-től a hozzávetőleges számítások szerint ez lecsökkent 23–30%-ra. (Ez a szám jóval kisebb lenne, ha a Duna Televíziót nem számítanánk ide.)

Az utolsó ábra jól mutatja az oktatási-nevelési, a médiatámogatás, valamint a felsőoktatás-fejlesztés (döntően a Sapientia Alapítvány) meghatározó szerepét.

4. ábra. A 2006-os költségvetési támogatások megoszlása (%)



A támogatáspolitikai reformigény már 1993–1994-ben megjelent az OM-ban a szakkuratóriumok, majd az alkuratóriumi rendszer létrehozásával. Törzsök Erika 1994–1995-ben, a HTMH-ban a támogatáspolitikai reformját megalapozó szakértői bizottságot hozott létre és egy kormányhatározatot is előkészített. Ez elsősorban a támogatások átlátható elosztására és pénzügyi szabályozására vonatkozott. Az 1999–2002 közti kormányzati támogatáspolitikát Misovicz Tibor rendszerezte, és tette átláthatóvá a HTMH felügyelte pénzek elosztását. Ugyanakkor 2000-ben az Illyés Közalapítványnál Veress László a korabeli irodavezető titkár elkészítette az addigi támogatások adatbázisát, amely egy ideig használható volt az alapítvány honlapján keresztül.²⁹ A Fidesz-kormányzat utolsó napjaiban született meg Gál Kinga kezdeményezésére az a kormányhatározat, amely a határon túli magyarságnak szánt támogatások egységes nyilvántartási rendszerét megalapozta.³⁰ Ebből az utóbbi években felfejlesztett rendszerből az adatszolgáltatók, és eleve néhány kimaradt forráselosztó hely miatt megint csak részleges képet kaphatunk. Még a Fidesz-kormányzat alatt született egy kormányhatározat a Támogatáspolitikai koordinációs tárcaközi bizottság létrehozásáról 2002. június 1-i hatállyal. A Gyurcsány-kormány ezt a bizottságot 4 évvel később, 2006. február 22-én hívta először össze. Az elnöki teendőket Gémesi Ferenc, akkor helyettes külügyi államtitkár látta el. A tagok az egyes szaktárcák által delegált szakértők. A bizottság évente legalább négy alkalommal ülésezik, a megbeszélésekre tanácskozási joggal meghívást kapnak a támogatások elbírálásában, illetve eljuttatásában közreműködők is. A bizottság éves te-

vékenységéről jelentést kell készíteni a kormány számára.³¹ Jelenlegi működéséről nincs tudomásom.

A támogatások felhasználását az oktatás és a tudományos kutatások terén 2001–2002-ben, elsőként, a Berényi Dénes vezette munkacsoport elemezte.³² Kimutatták a magyarországi ösztöndíjak több mint 50%-os részarányát, az 1998–1999-ben rohamosan növekvő támogatási keretben a humán-társadalomtudományi kutatások meg határozó arányát. A folyamatos monitorizálásra és a helyi tapasztalatokra épülő támogatáspolitikai stratégia hiányára hívták fel a figyelmet.

2003-ban a *Magyar Kisebbség* című kolozsvári folyóirat vitát szervezett a támogatáspolitikáról. A dolgozat szerzője írta a vitaindítót.³³ A hozzászólások jórészt a támogatáspolitikai elvárásokról és az anomáliákról szóltak. Misovicz Tibor itt megjelent tanulmányában a mindenkori miniszterelnök kiemelt szerepét és az intézményes és koordinációs konfliktusokat állította középpontba.³⁴

A következő évben készült el az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány műhelyében az a regionális gazdaságfejlesztési program, amely később a *Szülőföld program* címmel jelent meg.³⁵ Ez az anyag a nemzetközi gazdaságfejlesztési tapasztalatokat, a kárpát-medencei regionális adottságokat kapcsolat össze, körvonalazva a kormányzati szándékok szerinti stratégia megvalósításának módszereit.

2005-ben az Illyés Közalapítvány kezdeményezett egy ankétot az alkuratóriumok, illetve a kedvezményezettek körében a támogatási rendszer problémáiról. Közel 50 válasz érkezett vissza. Legfontosabb pozitívumként a támogatások intézményteremtő funkcióját értékelték. Ezen túl az IKA decentralizáltságát, egyáltalán a támogatások meglétét és a pályázati tanulási folyamatot hangsúlyozták. Jóval differenciáltabb volt a felvetett problémák rendszere. Legsúlyosabb körben a *politikai hatásokat* tartották negatívnak. Ez alatt három különböző viszonylat értendő: a politikai pártok szerepe a forráselosztásban; a személyi, szakmai, politikai átfedések és összeférhetlenségek és a budapesti kormányzati stratégia és erőközpont hiánya. A másik csoportba a *forráselosztás lebonyolításával kapcsolatos anomáliák* kerültek. Ezen belül a hosszabb távon elengedhetetlen működés finanszírozás normatív támogatásának hiánya volt a legfontosabb. Ehhez kapcsolódott a források elaprózódásának kérdése és a több éves projekt-támogatások hiánya. A harmadik körbe a *támogatási rendszer működtetésének gondjai* kerültek. Ide tartozik a pályázati kiírások és döntések egyeztetésének elmaradása, a kiírások és a lebonyolítás elhúzódása és a megvalósítások monitorizálásának hiánya. A támogatottak oldalán pedig a több helyre való pályázás és elszámolás anomáliái, valamint a külföldről érkező támogatások utáni adó és járulékp problémák. A negatívumok negyedik körébe az *elkényelmesedés* jelensége tartozott. Ez úgy értendő, hogy maguk a civil intézmények egy része a magyarországi források leszívására jött létre. Más részük, mivel sem saját bevétellel, önrésszel, sem államországi vagy transznacionális pályázati forrásokkal/képességekkel nem rendelkezik, teljesen kiszolgáltatott a budapesti támogatásoknak.³⁶

Szintén 2005-ben a határon túli magyar támogatások európai uniós normák szerinti átalakítása és a Nemzeti Fejlesztési Tervbe való integrálása érdekében indított tematizációs kampányt Horváth Tamás és Ríz Ádám a Hídvégi Mikó Intézet keretében. A 2005 tavaszán készült vitairatuk (*Kárpát-medencei magyarok támogatásának új lehetőségei az EurópaiUnióban*) támogatás helyett fejlesztéspolitikáról beszél, és lényegében az EU-s módszerek és pályázatok kihasználásában látja az intézményépítéshez szükséges forrásbevonás lehetőségét. Kezdeményezték egy „Határon túli magyar nemzeti fejlesztési terv” létrehozását. A programjuk lényegében tudásbeviteli és szocializációs program, amelyhez határon túli helyszíneken próbáltak partnereket megnyerni.³⁷

A legszélesebb támogatáspolitikai visszhangot Csete Örs *Javaslat a Magyariskola program kimunkálására* című vitairata váltotta ki.³⁸ Ennek melléklete átfogó kritikáját adja az oktatási támogatásoknak, amelyet az egész szerkezetre érvényesnek tartok. Csete szerint szó sincs rendszerről, hanem a hierarchizált rögtönzés vált rendszerré. Mindez átpolitizálódott és krónikus forráshiány jellemzi. Tovább nehezítik a helyzetet a jogalkotási és kompetencia problémák, valamint a finanszírozásért folytatott rivalizálás. Hiányoznak a forráselosztó intézményekből az egységes pályáztatási és ellenőrzési követelmények, a középtávú programokban való gondolkodás, a hatásvizsgálat és a magánforrások bevonása. A határokon túl pedig: a működési bizonytalanság, a pénzek elosztásának állandó vitatása, a hiányzó szakmai egyeztetések hiánya, a felhalmozott támogatási tőkék ellenőrizetlensége, a helyi források láthatatlansága, a versenyképtelenség a legnagyobb problémák.³⁹

Az eddigi támogatáspolitikai szakirodalom legjobb elemzésének Papp Z. Attila tanulmányát tartom a 2003–2006 közti oktatási támogatásokról.⁴⁰ Három jelenséget tart meghatározónak. A magyarországi szakmai (oktatási) szereplők hiányát a programokban, amely azzal jár, hogy a prioritásokat a magyarországi és a határon túli politikai szereplők határozzák meg. Másik jelenség az infrastrukturális, döntően ingatlan-beruházások döntő súlya szemben a „szoft”, szakmai-tudásbeviteli programokkal. A harmadik kiemelt folyamat a pályázati kultúra alulfejlettsége az egydimenziójú magyarországi politikai alkukhoz kapcsolódó forráselosztás miatt.

A választás évét megelőzően, 2005-ben a Fidesz szakértői több egymástól független szakértői anyagot gyűjtöttek be a magyarságpolitika és a támogatáspolitikai reformjához. Hasonlóképpen Sárközy Tamás államreform-anyagához is készült a határon túli magyarok ügyeinek közigazgatási kezeléséről háttéranyag és több regionális gazdaságfejlesztési összefoglalóval találkoztam háttéranyagként.⁴¹

Az uniós támogatások és pályázatok magyar kisebbségeket érintő elemzésére eddig egy kutatás készült Horváth Tamás vezetésével, *Magyar–magyar célok a határon átnyúló területi együttműködési programokban* címmel.⁴² A pályázat statisztikai elemzéseiből és mélyinterjúk vizsgálataiból kiderül, hogy a magyar lakta települések és intézményeik jelentősen alulreprezentáltak az uniós források elosztásában.

A munkát szerették volna egy-egy határon túli magyar fejlesztési terv kidolgozása irányába folytatni, de külhoni partnerek és érdeklődés hiányában ez elmaradt.

A támogatáspolitikai 2006 előtti alapproblémáit a következőkben lehet összefoglalni:

- a) Határon túlról egyre nagyobb igény jelentkezett olyan intézmények *működési költséggel* való ellátására, amelyek az adott közösségben úgymond alapfeladatokat látnak el. Mindezt a közalapítványi pályázati módszerekkel nem lehetett tovább biztosítani. Erre egyfajta normatív, előre tervezhető támogatás igénye merült fel.
- b) *A sokcsatornás forráselosztó rendszer prioritásai nem szerveződtek stratégiai programmá.* A feneketlen zsák érzetét sem a nyilvántartási rendszerek, sem a prioritáskeresések nem oldották meg. Mindennek a rendezése sem a budapesti elosztóknak, sem az újabb és újabb projekteket nyitó, de valójában intézményműködtetésükért küzdő határon túli szereplőknek nem volt érdekük.
- c) Az Illyés és az Új Kézfogás *közalapítványok döntési mechanizmusa lehetetlenné tette a pályázatok szakszerű kiértékelését*, az eredmények nyomon követését. Közben az Apáczai Közalapítványnál kialakítottak egy minőségbiztosítással bíró, Unió-konform technológiát. Ez a pontozásos döntési rendszer jelentősen csökkentette az forráselosztás alkujellegét.
- d) *A támogatáspolitikai a döntési és elosztási mechanizmusok alkurendszerében átpolitizálódott.* Ráadásul a politikai elitek támogatása összefonódott az úgynevezett civil szektor támogatásával.

A rendszer megváltoztatását több dolog is akadályozta. Egy eredményes és áttekinthető építkezéshez hiányoztak az egységes nyilvántartások és hatékonyság vizsgálatok. Ugyanakkor nem volt egységes kifizetési, elszámolási rendszer sem a 20-30 kifizetési csatorna között. De nem utolsó sorban a magyarországi apparátusok és a határon túli elitek sem igazán voltak érdekeltek a változtatásban, hiszen az előbbiek számára saját intézményes pozícióikat ronthatva volna egy esetleges forráskoncentráció. A határon túli pályázóknak pedig a sokcsatornás rendszer nagyobb mozgási lehetőséget biztosított. Ezek a problémák fogalmazódtak meg az előbb már ismertett reformviták során.

A *második Gyurcsány-kormány* ágazati reformot hajtott végre a magyarságpolitika terén is. Ennek legfontosabb intézkedése a HTMH megszüntetése és a költségvetési források összevonása a Szülőföld Alapba.⁴³ A HTMH megszüntetése után annak feladatát a MEH Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkárságára viszi tovább.

Az első programtisztázó dokumentum, *A megújuló nemzetpolitika elvei és intézményrendszere*, az előző évek támogatáspolitikai vitáinak progresszív megfogalmazásait alkalmazta. Az eddigi retorikához képest radikális véleményt fogalmaz meg

azzal a kijelentéssel, hogy a határon túli magyar társadalmakban lejátszódott változásokra az „elmúlt 16 év támogatási politikája érdemi választ adni nem tudott”⁴⁴. Határozottan koncentrált a gazdaságfejlesztésre és a szülőföldön való megmaradás és gyarapodás szociális és gazdasági feltételeire. A másik hangsúlyeltolódás abban állt, hogy a határon túli magyar politikai elitekkel kapcsolatban jóval tartózkodóbb, mint az előző kormányzatok. Ebben a vonatkozásban a kölcsönös be nem avatkozás elvét hangsúlyozták, illetve a támogatáspolitikai döntésekben közvetettebb szerepet szántak a határon túli érdekérvényesítő törekvéseknek. A MÁÉRT megszüntetésével pedig a magyar politikai rendszerbe önálló szereplőként beemelt határon túli pártvezetőkkel a kormányzat csak kétoldalú kapcsolatokat kíván ápolni.

A koncepció eklektikus és jó néhány önellentmondással bír. Az utóbbi 16 év támogatáspolitikai eredménytelensége akkor igaz, ha mindezt a szülőföldön való maradás politikai retorikájához mérjük. Csakhogy a kilencvenes évek legfontosabb folyamata a közép-európai magyar kisebbségek tekintetében az intézményesülés volt. A szülőföldön való maradás-retorika csak a kilencvenes évek második felében erősödött fel, addig az autonómia jövőkép volt a meghatározó toposz. A támogatások egy része – feltételezhetően, de egyelőre nem mérhetően – improduktív. De közben létrejöttek a határon túli magyarság (kvázi civil társadalmi) intézményes világai. Az állami, önkormányzati, egyházi intézményességgel együtt kb. 4500-5000 „magyar” intézményről beszélhetünk a térségben.⁴⁵ Ez részben a másfél évtizede kialakult magyarországi támogatási rendszernek köszönhető.

Egy másik ellentmondás a „nemzetegyesítés cselekvő megélésének” és a „magyar közösségek közötti megállapodások” megfogalmazások használata, nem tisztázva, hogy a nemzetegyesítő stratégia vagy a szerződéses nemzet elképzelés a domináns a szerzők számára.⁴⁶ Kétséges a HTMH után a szakminisztériumok és a MEH főosztálya közti hatékony együttműködés megvalósítása, miközben az utóbbi 15 év egyik legnagyobb tehertétele épp a forráselosztás körüli apparátusharcok jelentették (KÜM – OM – NKOM – HTMH – közalapítványok – PM). Ennek a központosított támogatáspolitikával kívánják elejét venni. Egyedül az Oktatási és Kulturális Minisztériumba maradt meg külön apparátus a határon túli ügyek menedzselésére (két különböző főosztályon belül), de az intézményi hierarchiában alacsonyabb szintre került az egységes magyar kultúrára való hivatkozással.⁴⁷

Közvetetten az egész magyar kormányzati átalakítás gyengeségei hatnak vissza a tervezett koncepcióra:

- a) A reformokat lefékező apparátus ellenállásának elhárítása érdekében az apparátus meggyengítésével és megkerülésével maga az ügykezelés is veszélybe került. De magával a HTMH megszüntetésével a beérkező ügyek száma is csökkent. Hogy e mögött a határon túli magyar intézményesség Magyarországtól való elfordulása vagy új érdekérvényesítő technikák, a lehetőségek beszűkülése áll-e, nem tudom.

b) Az addigi – Törzsök Erika által sokat kárhoztatott – szimbolikus politizálással szemben az utóbbi másfél évben a reformkritika és retorika kommunikációja került előtérbe. Az ezelőtti támogatáspolitikai és a közalapítványok éles kritikája döntően publicisztikákban vagy publicistákat idézve jelenik meg. Ezt egészíti ki egy aktív sajtó jelenlét és reagálás a bárhol megjelenő kritikákra. Ugyanakkor a sokat hangoztatott szakmaiság is egyre gyakrabban megkérdőjeleződik, de ezeket a kommunikáció során reformellenes politikai ellenállásként értelmezik.⁴⁸

Maga a koncepció 2007 végére a következőkben foglalható össze⁴⁹: az eddigi szülőföldön való boldogulás és a rehabilitációs retorika helyett a *versenyképesség és a modernizációs esélyek támogatása, a folyamatok összehangolása* került középpontba. Különválasztják a *támogatáspolitikát a fejlesztéspolitikától*. Az előbbihez tartozik a projektek pályázati támogatása és az identitásörzést szolgáló intézmények (nemzeti jelentőségű intézmények és programok) hosszabb távú működésének biztosítása. A másik pillér, a fejlesztéspolitika, a szomszédos országokkal, régiókkal közös térség-, intézmény-infrastruktúra-fejlesztést és a gazdasági programokat fedi, amely a II. Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódik. A támogatáspolitikában a közalapítványok és a minisztériumi források összevonásával egy intézményrendszeren keresztül zajlik a források elosztása, döntően pályázati rendszerben. Ebben a mechanizmusban három szintet különítettek el. A politikai szint, a határon túli magyarok választott politikai vezetőinek Regionális Egyeztető Fóruma, amely egy-egy közösség esetében a legfontosabb célokat jelöli meg. A szakmai szint, a három szakmai kollégium⁵⁰ (és a társadalmi tanácsadó testület). A kollégiumok tagjai – akikre a Regionális Egyeztető Fórum résztvevői tesznek javaslatot – döntenek a pályázatokról. A végrehajtó szint pedig a Szülőföld Alap Iroda apparátusa, akik a lebonyolítást végzik.

A magyar–magyar politikai viszonyban az eddigi többpárti MÁÉRT üléseket a kormány és a határon túli vezetők találkozási váltották fel, mintegy kormányzati konzultációként. De magyar–magyar politikai kapcsolatrendszer e mellett működik az önkormányzatok szintjén, a parlamenti munkában (Magyar Képviselők Fóruma) és az államfő tevékenységi körében is.

A *fejlesztéspolitikához* a határ menti fejlesztések tartoznak, amelyekre uniós forrásokból magyar részről 349 M euró, a szomszédos országok részéről 335 M euró áll rendelkezésre pályázati úton való továbbosztásra 2007–2013 között.⁵¹ Ez a magyar kormányzati kommunikációban része a határon túli magyarok támogatásának, míg a határon túli nyilvánosságban ezzel óvatosabban bánnak. Ennek hátterében az állhat, hogy ezek a fejlesztések nem csak magyar lakta területeket érintenek és a magyarság életszínvonal-emelkedése, infrastrukturális helyzetének javulása bár komfortérzetüket növeli, csak közvetetten hat vissza a kulturális otthonosságtudatukra. De a legnagyobb – igazából be nem vallott – gond, hogy az eddigi eredmények szerint a szomszédos országokban minél nagyobb egy adott településen a magyarok aránya, annál kisebb arányban jutottak eddig uniós és pályázati forrásokhoz.⁵² Itt többszörös hát-

rányról van szó, amely a kisebbségi világok napi-funkcionális – és nem a reprezentatív identitásmegeőrző – intézményi alulfejlettségéről szól. A kormányzat részéről a határon átnyúló útvonalakra („varratmentesítés”) és a felnőttképzés kiemelt támogatására dolgoztak ki terveket.⁵³ Ezt tekintik a fejlesztéspolitikán belül prioritásoknak. (Ezeket azonban nem sikerült „zászlóshajó” programként elfogadtatni.)

A két éve működő Szülőföld Alap a forráselosztásának és hatékonyságának kiértékelése külön kutatás feladat lehet. Erre itt nem vállalkozhatom. Most csak az eddigi támogatáspolitikai elemzések nyomán az átpolitizáltság és a szakszerűség kérdését vetem fel. Törzsök Erika és Gémesi Ferenc nyilatkozataikban vehemensen bírálják a régebbi támogatási rendszer politikai alárendeltségét. Miközben a Szülőföld Alappal kapcsolatban a forrásszűkültség után a *központosítás* (az alkuratóriumok megszüntetésével a regionális beleszólás beszűkülése⁵⁴) és az *átpolitizáltság* a leggyakoribb kritikai megjegyzés. Ennek alapja az, hogy a Regionális Egyeztető Fórum tagjai a határon túli pártvezetők, illetve a Kollégiumok tagjait is ők nevezik meg. Az is köztudott, hogy a határon túli döntési javaslatok a Kollégiumokban általában átmennek, amelyeket előtte mindenhol a pártvezetés is jóváhagyja. Erre az egyik válasz az lehet, hogy a Szülőföld Alapot létrehozó törvény részletesen szabályozza az összeférhetetlenséget, s ha ezt az elitek kijátsszák, akkor vessenek magukra a kisebbségek. (Oldják meg a maguk körében, legyenek felnőttek és felelősek önmaguk közösségi ügyeiben.⁵⁵) A másik pedig egy szemléleti kérdés: kik a kisebbségi közösségek reprezentánsai? A választott politikai képviselők vagy más intézményi alrendszer vezetői is hasonló legitimációval bírnak? Számon kérhető-e akár Magyarországról, akár az adott régióból a pártvezetők támogatási prioritásai? Ennek kezelésére az ilyen ügyekben is hiányzó nemzeti önkormányzatiságon túl egy-egy regionális fejlesztési terv segíthetne. Vagy olyan – és ez az, amely rövid távon megvalósítható – eljárás mechanizmusokat lehetne alkalmazni, amelyek magukat a projekteket szakszerűsíténe, készítenék nagyobb társadalmi teljesítményre. Az egyik ilyen lehetőség a pályázati célprogramoknak a jelenleginél sokkal behatároltabb és részletesebb leírása és a teljesítések tartalmilag ellenőrizhetővé tétele.⁵⁶ Technikai dolognak tűnik, de jelenleg a Kollégiumok tagjai nem kapják meg a pályázati anyagokat, pusztán egy listáról tájékozódnak.⁵⁷ Ez mintegy eleve magával hozza a személyes és politikai szempontok megnövekedett súlyát. Az Unió-konform pályázati technológia kulcskérdése az alkuk helyett bevezetendő előzetes kollégiumi és szakértői pontozás, majd az erőssorrend szerinti automatizmus. (Erre van egy jól kialakult gyakorlat a Szülőföld Alapba olvadó Apáczai Közalapítványnál.⁵⁸) Szintén a szakmaiság és átpolitizáltság ügyéhez tartozik a nemzeti intézmények és programok listája. A fő bajt nem abban látom, hogy például a Vajdaságban az eddig is komoly magyar állami támogatásokat elnyelt szabadkai Magyar Házat⁵⁹ támogatják és nem a zentai Magyar Művelődési Intézetet⁶⁰, vagy a tanárképzés helyett továbbra is a tanítóképzést (akiből túlképzés van) stb., hanem, hogy mi

is lesz a *támogatási szerződések tartalma*? Milyen társadalmi szolgáltatásokat várnak el tőlük, és mindez hogyan lesz mérhető? Itt merül fel élesen a szakmai kontroll kérdése. A Szülőföld Alapról rendelkező törvényben és jogszabályokban a szakmaiságot a behívottak azzal, hogy a kollégium, illetve a társadalmi tanácsadó testület tagjai, eleve megszerezték.⁶¹ A minisztériumi képviselők jelenléte szakmailag szintén formális, hiszen a kollégiumok határon túli résztvevői a Regionális Egyeztető Fórum alkúira és az otthoni legitimációra hivatkozva⁶² fölényben vannak. A szakmaiság kérdése több módon bevihető a rendszerbe. Egyrészt azáltal, ha a kiírások célprogramokra vonatkoznak és azokat részletesen magyarországi és külföldi szakértők dolgozzák ki az összeférhetlenségi szabályok figyelembevételével. Másrészt a pontozásos technika révén, az adott résztémához értő szakértők bevonásával a pályázat tartalma kerül elbírálásra. Harmadrészt, ha a projekt-, illetve intézménytámogatási szerződésekben konkrét, számon kérhető megvalósításokat vesznek sorra.⁶³ Ezeket a későbbiekben – a lepapírozás⁶⁴ után – ellenőrzik, s az újabb programoknál már erre építenek. Sem a kisebbségkutatók, sem az apparátus, sem a határon túli közéleti reprezentánsok nem rendelkeznek a mindentudás varázspálcájával. Hatékony szakmai döntéseket a magyarországi és határon túli szakértők és szakképviseltek nélkül nemigen lehet hozni rész kérdésekben. Ez egyben a problémák hazai szakintegrációját jelentené. Hagyjuk a politikára az uniós és nemzeti integrációt, a mindennapokban a szakmai hajszálerek összekötése⁶⁵ a kulcskérdés.

Mi a progresszió? A társadalom mérnökeként az ideális elvárt szintjéről tagadni és bírálni az eddigi szerkezetek működését vagy megnézni a tanulságokat és abból a leghasználatóbb elemeket újragondolni, finomítva adaptálni? Történetileg az utóbbi tűnik modernnek, azaz hatékonyak.

4. Az utóbbi évek stratégiai útkeresése

A következőkben négy, a szomszédság- és magyarságpolitikát érintő stratégiai útkeresésről, illetve kezdeményezésről, valamint a főbb vonalaiban már ismertített kormányzati koncepcióról lesz szó. Nem pusztán ismertetést vagy kritikát szeretnék adni, hanem a saját szakismeretem kontextusában a tanulságokat jelezni, amelyeket talán mások is hasznosíthatnak.

2006 őszén kezdődött meg a miniszterelnök megbízásából a külügyminiszter felkérésére egy új külügyi stratégia kimunkálása. Öt intézetben, 45 alaptanulmány és 8 tematikus összefoglaló elemzés készült, majd ebből összeállt tervezet- és vitaanyagként *Magyarország külkapcsolati stratégiája*.⁶⁶ Az összefoglaló a szomszédság- és nemzetpolitikai célok összehangolására helyezi a hangsúlyt. Az általános sarokpontok között a közép-európai integráció erősítése után említi a magyar nemzet összetartozásá-

nak erősítését. Az Unió belüli politika után a második helyre került a „sikerés magyarság az együttműködő térségben”. Ezen belül a kohéziós prioritások után kulcsszereplőként jelennek meg nemcsak a határon túli magyarok, hanem a magyarországi kisebbségek is, bár a nemzetközi roma ügy teljesen hiányzik a programból. Ezen túl a kedvezménytörvény, a kettős állampolgárság kérdése sem merül fel és az autonómia ügye is csak általánosságban van jelen, ezzel szemben a határ menti közös fejlesztéspolitika kap nagy hangsúlyt. Támogatás- és magyarságpolitikai szempontból a Magyar Külügyi Intézetben és az MTA Etnikai- és Nemzeti Kisebbségkutató Intézetében készült anyagok a relevánsak számunkra. Kiss J. László munkája, a *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. Lehetőségek és feladatok* (MKI)⁶⁷ a nemzetpolitikát a régió alapú európai szomszédságpolitikában az anyaország–többségi állam–kisebbség triád általánosságában javasolja megvalósítani (II/3.). Némi fenntartást azért jelez, hiszen utal arra, hogy a fejlesztési forrásokat egy-egy országon belül azért a nemzetállami központok osztják tovább, és arra is, hogy az uniós tagság nem oldja meg a kisebbségvédelmet (III/6.) A másik, anyag, *A nemzeti azonosságtudat megújításának és fejlesztésének feltételei, intézményrendszere*⁶⁸ elkészítésében jómagam is részt vettem. Ezen belül a nemzetfogalomról, a nemzetpolitika uniós feltételeiről, az autonómia, önkormányzatiság, közösségépítés lehetőségeiről és az identitásörző intézményrendszerről készültek résztanulmányok. Ebben a munkában sem foglalkoztunk a támogatáspolitikával, és miközben az oktatási és tömegkommunikációs intézményrendszert elemezték, a kulturális, közgyűjteményi, közművelődési szervezetek kimaradtak.⁶⁹ Nagyon fontosnak tartom, hogy sikerült a több központú, Magyarországhoz kapcsolódó etnoregionális közösségek koncepcióját s a magyarországi nemzetiségek támogatásának és a roma kérdésnek a fontosságát megjeleníteni. Ennek a többi anyaghoz képest gyakorlatiasabb szövegnek az egyik konklúziója a politikai konszenzus keresése első lépésben Magyarországon, majd kifelé, újabb és újabb szakkérdésekben megegyezve.

A szomszédság- és nemzetpolitika összehangolás igényének frázisával megkerülünk egy lényegi kérdést: eleve ne is menjünk olyan programok felé, amelyek vélt vagy valós konfliktusokat hozhatnak, avagy mérlegeljük ezt azzal együtt, hogy ezek kezelésére mit is tudunk tenni? Ha az előbbi megfontolás lesz az irányadó mind a szomszédság, mind a nemzetpolitikában, hiábavaló előrelépést várni. Az elvárások helyett az érdekérvényesítés szervezete és működtetése volna a lényegi kérdés, amely nem a magamfajta szakértői irományokban, hanem a napi külpolitikai gyakorlatban mint szakmai logika alakulhat ki.

A koncepció nagy problematikája maga a funkciója. Mire is lehet ezt használni? A zárt és nyílt viták a külügyminisztériumi és kormányzati apparátus teljes érdektelenségét mutatott. Az anyagok roppant általánosan és óvatosan fogalmaznak, lényegében kerülik a prioritások megfogalmazását és a konfliktusértelmezéseket, illetve a technikák, célprogramok megnevezését. Ha a szakmai tervezéshez (kutatás,

tematizálás stb.) akarnánk felhasználni, hiányzik a problémakatalógus (például a szomszédságpolitika tekintetében: a szomszédsági-konkurencia konfliktusok; – a kisebbségi kérdés; – történelmi komplexusok dimenzióiban, mint egy teauruszrendszer, lebontva). Ha a követségi munkához, akkor hiányoznak a szerkezetalakító és célprogramok, például, hogy van-e katalógusunk a szomszédos országok magyar ügyekben illetékes: szakértőiről, médiamegmondóiról, kutatókról stb. Van-e az adott ország nyelven Magyarországról internetes tartalomszolgáltatás?

Ha az euroatlanti integráció utáni nemzeti érdekérvényesítés intézményesítésére újabb programok kidolgozásához, a szemléletformálás volna a szándék, az integrációt leíró jelenségek felmutatásán túl, mélyebben az *európai nemzetépítések átalakulása* felől is meg lehetne nézni a folyamatokat.⁷⁰ E tekintetben pedig a homogén nemzetállam építésén túl más folyamatok is működnek: nevezetesen a nemzetállami határok feletti (uniós regionális fejlesztések) és nemzetállam határok alatti (például testvérvárosi kapcsolatok, a határon túli magyar intézményrendszer támogatása) és a kulturális védekezés politikák. Mindezt összefoglalva: az általános stratégiai elvárások helyett nagyobb szükség lett volna magukra a helyzetekre, problémákra koherensen válaszoló szakértői szerkezetnek a megteremtésére a mai „kiküldetésre váró” külügyi apparátusi habitussal szemben.⁷¹

A második bemutatandó *jövőkép-vitára* Tamás Pál cikke nyomán az *Erdélyi Riport*-ban 2007 nyarán került sor.⁷² Tamás, Biró A. Zoltán már idézett, a romániai magyar politikai életben kiürülni látszó etnikai rehabilitációs vízióból kiindulva, az RMDSZ kormányzati szerepét középpontba állítva, a romániai progresszív folyamatokhoz való csatlakozást és az új modernizációs jövőkép igényét állította középpontba. Nem tudom, hogy mennyiben volt spontán ez a vita vagy mennyiben a szerkesztőség szervezte. Fontos, hogy egy magyarországi elemzőre reagálnak, aki egy külső pontból fogalmazta meg a véleményét. Tamás Pál a napnyugati politikai rendszerek működési logikája szerint gondolkodik. Az RMDSZ-nek az esetleges liberális–szocialista koalícióhoz való viszonyát kérte számon, hiszen az államfővel (és a bukaresti kulturális, modern európai elittel) szemben a parlamentben egyszer már átállt az ellenfelekhez. S félti attól, hogy a nagypártosodás során kieshet a bukaresti politikából és visszaszorul a helyi, etnikai politizálásba. Kitérés pontként a demokráciához és a modernizációhoz való viszonyt látja a legfontosabbnak. A számomra legértelmesebb két hozzászólásban (Eckstein-Kovács Péter és Bakk Miklós⁷³), de a többi reagálásban is nagyon érdekes volt az a közös vonás, hogy lényegében az RMDSZ 5 fős vezetése, pontosabban az általuk kialakított belső szervezeti demokrácia kérdése a kulcskérdés és csak másodlagos az országos politika. Egy másik pólust Nagy Zsolt képviselt, aki az RMDSZ modernizációs politikáját mint társadalmpolitikai rehabilitációt mutatta be.⁷⁴

A felvetett problémáknak két nagy tanulsága van. Egyrészt az, hogy ha Szelényi Iván poszt-szocialista országokra alkalmazott kapitalizmus-modelljei felől nézzük (ki-

vülről/ felülről,/ alulról épülő kapitalizmusok), akkor azt látjuk, hogy míg Magyarország, Szlovákia a kívülről épülő modellhez tartozik, addig Románia inkább a felülről épülő kapitalizmushoz, amely rendszerben az orosz, ukrán fejleményekhez hasonlóan a többpárti demokráciával, nyilvánossággal szemben az elnöki hatalom, az egyház és a hadsereg szerepe erősödik, és a nyugati tőke lényegében csak a posztkommunista elit ellenőrzésén keresztül képes érvényesülni az országban. Ebben a megközelítésben merül fel a romániai magyarság politikai értékrendjének kérdése. A Băsescu elnökről szóló népszavazás során a székelyföldi magyar választók az RMDSZ álláspontjával szemben épp úgy szavaztak, mint az ország lakosságának többsége. Tehát, ha az etnikai kérdés nélkül vizsgáljuk a romániai magyar választók értékrendjét, mennyivel lehet az más (modernebb és polgárosultabb), mint a román pártok választói báziisa? Mennyiben van a magyar választóknak belső politikai pluralizmusra igénye, avagy e belső pluralizmus intézményesítésnek az lehetne a funkciója, hogy a kisebbségi magyar politikai kultúrát és a polgári tudatosságot is fejlesztené?

A másik kérdés, hogy az etnikai rehabilitációs diskurzusok után mi lehet az, ami az adott közösséget összekapcsolja, mozgósíthatja? 2004 óta a kisebbségpolitikuskok által Magyarországgal szemben megfogalmazott kritika felgyorsította az önálló etnoregionális közösség magyar–magyar, mi és ők határtermelését. Vajon a másik vízió, a *versenyképesség, esélyteremtő intézményesség*, milyen hatást ér el a választásról, választásra gyengülő magyar szavazói bázis körében? Gyanítom, hogy még hosszú ideig legfeljebb (az egyre hamisabb) magyar kultúrfőlény tudattal összekötve tudna érvényesülni. A 2006-os szlovákiai helyhatósági választásokból okulva⁷⁵ a regionális és önkormányzati szint lehet az, ahol *kézzelfogható társadalompolitikai teljesítményeket* nyújthat a magyar politikai, kulturális, gazdasági elit együttműködése. Mindez egyben annak a próbája, hogy az áhított magyar önkormányzatiság a nyelvhasználaton túl miben is lenne más, hatékonyabb a problémakezelésben, mint az adott ország más önkormányzatai egyébként?

Ezen a sajtóvitán túl a stratégiaigény sok helyütt megjelent. A Szülőföld Alapnál jó néhány ilyen pályázatot támogattak.⁷⁶ Az uniós források felhasználása tekintetében komoly kutatásokat végzett a már hivatkozott Hidvégi Mikó Alapítvány Kutatóintézet.⁷⁷ Ennek folytatásaként Horváth Tamás és Görömbei Sára határon túli partnereket kerestek meg magyar regionális fejlesztési stratégia kialakítása érdekében, eddig nem sok sikerrel. Az MKP stratégiai munkacsoportja 2007 novemberében kezdte el munkáját és Duray Miklós 2008 tavaszára ígérte az első szakmai műhelyanyagok elkészültét. Nagyívű, a választási programokat váltó, életpálya-modellben gondolkodó keresztényszociális társadalompolitikai elképzelésekre van kilátás.⁷⁸

Az utóbbi évben a határon túli támogatáspolitikában Bodó Barna, az erdélyi magyar civil szervezetek nevében nemcsak publicisztikával⁷⁹, hanem konkrét javaslattervvel is előállt a 2007. őszi Tökés–Markó tárgyalások keretében, de mivel nem si-

került megállapodást létrehozni, tervezete sem valósult meg⁸⁰. A Magyar Civil Szervezetek Erdélyi Szövetsége nevében beadott elemzés megkérdőjelezte azt a Bodó szerint kialakult helyzetet, amelyben az „RMDSZ általános kisebbségi ügyintéző szerepében minden kisebbségi közösségi érték és vagyon kezelőjének tekinti magát”. A javaslat lényege, hogy egy elemzés és társadalmi vita után a stratégiai, a közpolitikai, a strukturális és a szakmai döntések meghozatalára egy, a politika, a civil szféra és az egyház képviselőiből álló paritásos testület létrehozása és ezzel, a választási eredményektől függetlenül, egy központi döntéshozó szerv jöhetne létre.

Ebből a rendszerből azonban kimaradnának azok a kisebbségi intézményi alrendszerek, amelyek csak kvázi civil szervezetek, hiszen a kisebbség számára költségvetési intézményi funkciókat egészítenek ki (vagy látnak el). A javasolt szerv hatalmi szempontból egy új forráselosztó centrum, amelyről egy párt csak nagyon komoly kényszer nyomán mond le. Ráadásul a romániai magyar politikai közegben Bodó Barnának a Bolyai Kezdeményező Bizottságban és a Tőkés László tanácsadói körében betöltött szerepe azt hozza magával, hogy a MCSZESZ mintegy az RMDSZ-en kívüli erők intézményeként jelenik meg.

De vajon lehet-e úgy fejlesztéspolitikákhoz kapcsolódni, hogy az adott közösség, illetve annak szakértői, vezetői nem rendelkeznek hosszabb távra prioritásokkal, azaz saját Unió-kompatibilis fejlesztési tervekkel? Ezt a jelenlegi kisebbségi szakértők nem tudják elkészíteni vagy a politikai elitből kikényszeríteni. Akkor ezt Magyarországról kellene kezdeményezni?

E tanulmánynak nem lehet tárgya Szili Katalin parlamenti elnök és MSZP-politikus kormányhoz való viszonyának taglalása. Megoszlanak a vélemények mind a súlyát, mind az önálló szereplő voltát illetően. Az ténykérdés, hogy az MSZP-n belül a nemzetpolitikai kérdésekben különvéleményt képvisel Gyurcsány Ferencsel és a pártvezetéssel szemben. Ebben a keretben a Kárpát-medencei Képviselők Fóruma a magyar–magyar kapcsolattartás leglátványosabb és konfliktusmentes dimenziójává nőtte ki magát.⁸¹ A gazdasági-, jogi-, kulturális-oktatási albizottságok lényegében a MÁÉRT szakbizottságainak funkciójába kerültek: a határon túli igények, problémák közvetítik a magyar közigazgatás felé. Csakhogy itt ez parlamenti képviselői szinten működik, míg az épphogy működését megkezdő MÁÉRT-szakbizottságokban államtitkári számonkérés alatt kellett a határon túli pártok delegálta szakértőkkel (nem feltétlenül parlamenti képviselőkkel) párbeszédet folytatni. Itt a magyar–magyar ügyeken túl rengeteg országprobléma is felmerült, és nem csak a magyar közigazgatást, nem csak a kisebbségi magyar ügyeket, hanem a szomszédországi közigazgatási viszonylatokat tanulhatta. Jelenleg a KMKF elvárja a szaktárcák beszámolóit, azt, hogy a tagok a pártfrakciókban végrehajtsák a közös megállapodásokat, de ezekre nincsenek jogi és közigazgatási garanciák, pusztán a parlamenti képviselői státus.

A KMKF 2007. szeptember 14-i plenáris ülésén fogadták el *A magyar-magyar együttműködés és a nemzeti érdekérvényesítés perspektívái a magyar nemzet nagy részének európai uniós csatlakozása után* című dokumentumot.⁸² Ez az anyag egy egykonzensusos alternatív nemzetpolitikai koncepciót kívánt adni. A helyzetértékelés után a nyolc országban élő közép-európai magyarság politikai jövőjét az autonómiák kapcsolati hálójában nevezi meg. Egyértelműen állást foglal a területi, közösségi, személyi elvű autonómiaformák mellett. A magyar–magyar együttműködés alapját a fejlesztéspolitikában nevezi meg, amelyet nem választanak el a támogatáspolitikától. A kormányzati vonaltól eltértek abban is, hogy egy brüsszeli közös magyar kisebbségi lobbiroda létrehozását és egy, az MVSZ kulturális világszervezet funkcióját ellátó köztestületi státussal bíró intézmény létrehozását kezdeményezték. A stratégiai intézmények körét pedig a kormányzati nemzeti intézménykörtől sokkal szélesebb körre terjesztették ki.⁸³ A brüsszeli iroda kapcsán hamar kiderült, hogy nincs rá költségvetési keret. A többi javaslat esetében is kétséges, hogy mindez kormánypolitikává integrálható.

A már többször vázolt kormányzati program *inkoherens*. A Gyurcsány Ferenc által 2004–2005-ben meghirdetett új nemzetpolitika fogalomértelmezése, amely szerint ez az egész magyar fejlesztés- és társadalompolitikát lefedné, nagyon hamar eltűnt, hisz a maga Gémesi Ferenc vezette intézményt is Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkárságnak nevezik. Hasonlóan ellentmondásos Gémesi Ferencnek az a megállapítása, hogy az oktatási- nevelési támogatás a legfontosabb támogatási forma.⁸⁴ Itt egy körülbelül 5 milliárd forintos támogatási keretről van szó évente, amely lényegében, ha családokhoz kerül (Szlovákiában ez az iskolaalapítványokhoz jut), gyerekenként 20–20 000 Ft-ot jelent és csak a legszegényebb családok számára lehet komolyabb motiváló erőt az iskolaválasztásban. Nem kell mélyre ásni, hogy belássuk: volna hova költeni hatékonyabban ezt az összeget, például iskolabeiratási programokra, óvodahálózatra, pedagógusképzésre, tehetséggondozásra stb. (A hatékonyság, mint modernitás semmiképp nem érvényesül ebben az esetben.) Mégis tabu ez a kérdés. Egyrészt azért, mert a státustörvényhez csatolt kedvezmény visszavonása újabb bizonyíték lehetne a határon túli kormányzati érdektelenségre. Másrészt, mivel a támogatások folyósítását mindenhol a kisebbségi pártokhoz közel álló, azokhoz kapcsolódó szervezetek végzik, Erdélyben körülbelül 8%-os, máshol 6%-os közvetítői költségért (körülbelül 350-400 millió forint), ez komoly háttértámogatásnak számít. Harmadrészt ez az 5 milliárd egy régebbi keretben változtatta meg a belső arányokat, tehát más területektől vett el forrásokat.

A program és a kormányzati inkoherencia kulcsa valahol itt keresendő. Törzsök Erika és Gémesi Ferenc kritikai attitűddel, társadalommérnöki indulatokkal látott hozzá a magyarságpolitika átalakításához, azonban már miniszterelnöki vagy akár kormányközi szinten a „választófejedelmek”⁸⁵ ellenállását váltotta ki.⁸⁶ Eleve a Re-

gionális Egyeztető Tanács és a KMKF intézményes nyomásgyakorlást biztosít a számukra. A magyarországi sajtó és a határon túli média jó része mellett.

A kormányzati munka másik nyomorúsága – az offenzív a múltra, a jobboldalra, a határon túli ballépésekre tett bírálatok, kritikái támadások nyomán kialakult – *párbeszéd-képtelenség*. Bodor Pál kritikájára Fejtő Ferenc válasza a Népszabadságban, Tabajdi Csaba programkísérletének visszhangtalansága, Kis Tibor kioktató kritikái és Törzsök Erika harcos publicisztikája eleve ellenfeleket kreált.⁸⁷ Az utóbbinak nem tett jót az sem, hogy harcos etnobiznisz-ellenessége ellenére továbbra is az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások vezetője (fizetés nélkül). Ez csökkenti szavai hitelességét. Ráadásul – miközben a kormányzat számára ez az intézmény a szakmai referencia – az intézmény igazából nem részese a szerény kisebbségkutató párbeszédnek. Közvetítő szerepet kívánnak betölteni a kormányzati háttéranyagok és a tudományos kutatások között.

5. A működtetők világa

Ebben a részben először arról lesz szó, hogy kik is csinálták a magyarságpolitikát 2004-ig, és miért határkő ebből a szempontból ez az év. Ezt követően a magyar–magyar sztereotípiák kérdését szeretném felvetni.

2004-ben megjelent munkámban elkülönítettem a *szakpolitikusok* körét, akik pártjukon belül a határon túli magyar problematikára szakosodtak és adott helyzetben kormányzati pozícióból is részt vettek ennek alakításában.⁸⁸ Itt el kell különítenünk Csoóri Sándor, Duray Miklós, Németh Zsolt, Szűrös Mátyás, Tőkés László szerepét, akik mindig a pártok felett álló nemzeti érdek kategóriájának képviselőitében nyilvánultak meg magyarságpolitikai kérdésekben. A szakpolitikusok csak egy-egy szűkebb kört tudtak maguk köré vonni. A csoportszervezésben az MSZP-n belüli, Tabajdi Csaba vezette tagozatépítés mindig a pártprogramok kialakításakor került előtérbe, hosszú távon nem tudta elérni a nemzeti probléma súlyának növelését és a politikai szakértők utánpótlását. Ezzel szemben a Németh Zsolt által fölépített Pro Minoritate Alapítvány saját folyóirattal, a nyári kárpát-medencei táborokkal, rendszeres rendezvényszervezéssel, közvetítő funkciók betöltésével ki tudott alakítani egy fontos pozíciót a Fidesz párthálózatán belül és – a Rákóczi Szövetség és a Márton Áron Szakkollégium mellett – a fiatal szakértők képzésének, integrálásának is a legfontosabb intézményévé vált.

Manifesztálóknak neveztem azokat, akik egy-egy magyarságpolitikai kérdésben ideológiai vagy pártpolitikai alapon fogalmaznak meg álláspontokat. Nem helytelenítem, sőt természetesnek tartom ezt mint a pártpolitika és a parlamenti munka velejáróját.

Az áttelepült szakértők szerepe meghatározó (volt?) a kormányzati munkában. Nyelvtudásuk és terepismeretük révén helyzeti előnyben vannak a magyarországi versenytársaikkal szemben (akik általában külügyi karrierre vágnak vagy „magyarságmentő” elkötelezettséggel bírnak). Részben az otthoni kapcsolataiktól függenek, hisz az ottani elfogadottság kell a budapesti érvényesülésükhöz. Ez erősíti a „kijárói”, „az otthoniakat képviselem” beállítódást. S egyben nehezebbé teszi az esetleges konfliktushelyzetekben a magyarországi kormányzati érdekek képviselését. (Például egy, a határon túl nem tetsző támogatáspolitikai döntés előkészítése vagy végrehajtása az otthoni bizalom megvonásával járhat.)

Ezek az emberek általában még odaát végezték el az egyetemet, kapcsolataik jó része is oda köti őket. Tájékozottságukat korlátozhatja, ha az „otthoni” világot még mindig ismertnek veszik, miközben az az utóbbi tíz évben rohamosan megváltozott (új emberek, új helyzetek, új hálózatok). Ráadásul ezek az emberek döntően az 1989 előtti hétköznapiakat ismerik – de az a világ már szintén átalakult. Tudáskészletük legfontosabb része a kettős vagy akár többes gondolkodásmód ismerete: jól-rosszul megtanulták a magyarországi apparátuson belüli mechanizmusokat, ismerik egy-egy szomszédos ország többségi világának problémakezelési technikáit, és gyakorolják az adott kisebbségi társadalom viszonyrendszerén belül való akarátérvényesítést is. („Belül vagyok, de kívül is vagyok” alapon.)

A *magyarságmentő* kategóriába soroltak esetében sok oka lehet annak, ha egy magyarországi ezekkel a kérdésekkel kezd el foglalkozni. Ezek a pályák olyan személyes történetek, amelyekben élmények és találkozások sorából alakul ki előbb a felelősségérzet, majd a szolidaritás a határon túli magyarok iránt. Közös jellemzőjük, hogy így vagy úgy, de ezek az emberek a határon túli magyarság „jótévői” akarnak lenni.⁸⁹ Az utóbbi két évtizedben nagyon sok ilyen, az apparátusokban, civil szerveződésekben vagy saját környezetében külmagyar érdekekért dolgozó embert ismertem meg.⁹⁰

A *fiatal technokrata* réteg 1998 után jelent meg Magyarországon és a határon túli magyar intézményrendszerben egyaránt. Több „nyelvet” és különböző adminisztrációs világokat ismer és használ. Egyetemet (itt vagy ott, vagy mindkét helyen) végzett emberek tartoznak ide, akik saját karrierjüket építik, nem a szolgálatból, a közösségi érdekek képviseletéből indulnak ki, hanem az adott feladatokból. Nem érzik nyúgnak vagy lealacsonyítónak a politikai, hivatali munkát. Pragmatizmusuk mellett – mielőtt még valamiféle magyarságpolitikai ideáltípust kreálnék – a végrehajtó szerepre való korlátozottságukat kell említenem. Eddigi tapasztalataim szerint – legyen az egyetemmenedzselés vagy az ajánló irodák szervezése, hivatali munka – mindig kulcskérdés számukra a politikai felelősséget képviselő vezető általi irányítottság. Olyan rétegről van szó, amely évek múlva az adott két ország három intézményrendszerében⁹¹ egyaránt otthonosan mozog. Ide sorolom a *Pro Minoritate* című folyóirat szerkesztői, szerzői körét, a Rákóczi Szövetség aktivistáiból lett

szakértőket, a Gál András Levente volt OM-államtitkár köréhez tartozókat, a Márton Áron Szakkollégium, a Hídvégi Mikó Imre Kutatóintézet Alapítvány munkatársait.

A magyar kormányzati apparátus és politikusi réteg legnagyobb része a nemzetpolitika ügyében *közömbös* álláspontot foglal el. Az utóbbi évek magyarságpolitikájában az egyik legsúlyosabb megoldatlan problémának az apparátusok érdekeltté tétele tűnik. Sem a társadalmi közhangulat, sem a közvetlen érdekeltség nem kényszeríti a különböző minisztériumok szakapparátusát a külmagyar ügyekben programok, stratégiák kidolgozására, kapcsolatépítésre. Csak akkor lehet a közigazgatástól a problémák kezelését elvárni, ha egy-egy ügy mögött költségvetési fejezet, kormányhatározat, határidők, előterjesztési kötelezettségek, munkaköri leírásban szereplő feladatok stb. állnak. A Fidesz-kormányzat alatt történt retorikai váltás mellett meghatározó volt, hogy a kormányfő, a párt egyik legerősebb embere (Kövér László) és egy, a kormányon és a párton belül is vezető személy (Németh Zsolt) egyaránt elkötelezett volt ebben az ügyben, és napirenden tartotta a magyarságpolitikai kérdéseket. Szakmai szempontból rendkívül érdekes volt a kedvezménytörvény megvalósítása során látni a Belügyminisztérium szakapparátusát, amely két év alatt kiépített egy színvonalas közép-európai informatikai rendszert és irodahálózatot, határon túli magyarokkal – fekélyes konfliktusok nélkül – együttműködve.

2005-től a nemzetpolitika mindkét nagy párt számára sokat veszített a jelentőségéből. Ettől függetlenül a külpolitikai konszenzus felbomlásával a szakpolitikusi kör is átalakult. Tabajdi Csaba már előzőleg európa parlamenti képviselő lett, Németh Zsolt a Fidesz nyugati kapcsolatainak megerősítésére, majd később a kormánypolitika orosz kapcsolatainak bírálatára koncentrált. Szabó Vilmos 2006-tól újra az MSZP külügyi munkájában vett részt, Csapody Miklós a pártján belül is periferezálódott. Tehát kiürült a mezőny, ahol Bálint-Pataki József, majd Komlós Attila, a HTMH-t vezette, Törzsök Erika pedig a Külügyminisztériumban Gémesi Ferencsel elindította a nemzetpolitikai ügyek irodáját. Később a Miniszterelnökségen belül ebből és a HTMH maradványaiból állt fel az új apparátus. A magyarságmentőnek, illetve a fiatal technokratáknak nevezhető csoportok szétszóródtak. Mindkét kör a regionális szakismereteit más területen alkalmazza. Az apparátuson belül 2005-től és az összevonások után mindenképp a magyarországi munkatársak felvételét preferálták a szaktudásukra és a nem az otthoniaknak lobbizó habitusra számítva. Ez eleve elvágta a kialakult kapcsolati hálókat a budapesti apparátus és a határon túli szervezetek között. A kintiek és bentiek apparátus-vitáját álkérdésnek tartom, konfliktus-stigmatizációnak. Ugyanis nyelv, hely és szakismeret megszerezhető. A kérdés inkább úgy tehető fel, hogy mi a hasznosabb a szakpolitika számára: a hivatalos távolságtartás (például Gémesi Ferenc karrierdiplomata szerepe vagy Zilahi László ügyintéző techno-kratizmusa) vagy a vízióit megvalósítani akaró elszánás

(például Törzsök Erika, Csete Örs)? Az egyensúlyt csak a szakapparátus tudásának felhasználásával működő rendszer tudja biztosítani.

A kettős állampolgárságról szóló népszavazás kampánya végtelenen megosztotta a közvéleményt és a magyar–magyar kapcsolatokat. Az eljárásjogi, racionális és differenciált megoldások helyett a politikai félelmek és víziók határozták meg a közbeszédet. A támogatáspolitikai technológiája, a magyar–magyar párbeszéd kommunikációs panelek függvénye lett. A magyarországi és a kisebbségi magyar politikai elitek egyaránt saját retorikáik foglyaivá váltak.

Alapvetően 5 beszédmód-típust lehet elkülöníteni Magyarország felől a határon túli magyarokkal kapcsolatos megnyilatkozásokban:

1. A trianoni sérelmeken nyugvó, *szenvedéstörténeti* beszédmód nemcsak, hogy traumatizálja a kérdéskört, de közben eltakarja azt a változást, amely bekövetkezett az utóbbi 90 év regionális magyar csoportjainak Magyarországhoz való viszonyában és azonosság-tudatában, miközben a diszkriminációs folyamatok alapvetően határozták meg ezeknek a közösségeknek a sorsát.
2. A Magyarországhoz való viszony nem pusztán egy saját nemzet által meghatározott államhoz való viszonyt jelent, hanem a történelmi Magyarországhoz való viszonyt is. Lehet-e úgy határokon túli problémákról beszélni, hogy ne szembesüljünk ezzel? Ehhez kapcsolódik az „anyaország” viszonylat, hiszen bármennyire is valósnak gondoljuk a magyar nemzet regionális közösségeinek létezését, nem lehet elfeledkezni arról, hogy a magyarság csak Magyarországon rendelkezik teljes állami intézményességgel. S ehhez kapcsolódik az a határon túli egyéni és közösségi törekvés, hogy Magyarországon emancipálódhasson, a magyar állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesüljön. Ebben a helyzetben Magyarország felől óhatatlanul minden megnyilatkozás *kolonizációs* beszédmódnak hathat. Az is, ha a magyarországi megnyilatkozók nem tudnak túllépni a historizáláson, amikor olyasmit szeretnének restaurálni, amely nem is létezett és egyúttal a közös nemzeti érdek egyedüli képviselőiként jelenítik meg önmagukat.
3. A múlt helyett a *jövőkép középpontba helyezése* szintén bevett kommunikációs panel. Ennek lényege, hogy a várt, elképzelt szerkezetet már valóságosnak tekintjük és ebből reagálunk folyamatokra. Ilyen a nemzetegyesítés retorikája, de vele együtt a európai uniós detrianonizáláshoz és fejlesztési forrásokhoz fűzött remények is.
4. Némileg erre hasonlít a *közösségépítő* beszédmód, amely a kisebbségi magyar közösségeknek önmagukon túlmutató célt feltételez (településterület-, azonoságvédelem, önszerveződés biztosítása stb.). S ebből kiindulva ezeknek a célok-nak rendeli alá mind a kisebbségi intézmények, mind a közösséghez tartozó egyének tevékenységét, mintegy organikus közösséget feltételezve.
5. A magyar–magyar viszonyban – az eddigieknél is esszéisztikusabban, de részletesebben megragadva – a *döntési kompetenciák körüli vitákban* gyakran ütközik

két szerepfelfogás. Az „adófizető” magyarországi és a szegény kisebbségi határon túli, akinek a történelem okozta társadalmi hátrányok jogán, mint „áldozatnak”, jár a támogatás. Ha pedig a felhasználásról van szó, mindkét fél szeretné az egyéni és közösségi érdekeit érvényesíteni. (például hol vásároljuk meg az adott eszközt Magyarországon vagy az adott országban? Ki és hogyan választhatja ki a beszerzési forrást?) Erre a szituációra épülhet rá a kompetencia vita. Kintről nézve a magyarországiak tájékozatlanok, beavatkozók, önzők stb.⁹², míg a különböző határon túli csoportokat a pontatlan, ügyeskedő stigmákkal lehet felruházni. A határon túli érveléseknek egy külön szerkezete szól a saját világuk magyarországiak számára érthetetlen, teljesen sajátosan működő rendszeréről, és annak a többségi intézményrendszerrel való elkülönítéséről. Vagy ha a helyzet épp úgy kívánja, a magyar intézményi mozgások teljes lehetetlenségét mutatják be. Ugyanez magyarországi oldalról olyan elvárásokban jelenik meg, mintha például egy cégbejegyzés, aláírási címpéldány stb. az egész földkerekségen csak budapesti módra létezne. Mélyebb gond, hogy ha magyarországiaként a mi rendiesebb, belterjes középosztálybeli viselkedéskultúránkat hiányoljuk. Vagy épp határon túl a saját sztereotípiáinkat várjuk el. Egy másik alaphelyzet a *helyzetismeret körüli kompetenciavita*. Ki-ki a saját pozíciójából látja jól vagy rosszul a feladatokat, az úgynevezett nemzeti, közösségi érdeket. Milyen célokat fogalmaznak meg Budapestről, mit a helyi elitek, és ezek között ki jelenítheti meg hitelesen a lokális vagy regionális szükségleteket? Ezekben a kompetenciavitákban minkét fél szövetségeseket keres. Budapest politikai, szemléleti szimpatizánsokat, a határon túli szereplők szintűgy. Ha mindez pártpolitikai szintre kerül, minden szereplő kényszerhelyzetbe jut. Különösen akkor, ha nem léteznek olyan egyeztető mechanizmusok, ahol az alkukat konszenzussal kell megkötni.

Mindebben különös pozíciót foglal el a *határon túlról származó tisztviselő, szakértő*. Mindkét világ lojalitást vár el tőle. Ha azonban konfliktushelyzet alakul ki Budapesten, mint határon túli hozzá nem értő, az itteni viszonyokat nem értő, jelenik meg. Ha saját régiójáról van szó, a legegyszerűbb az „áruló” kivándorló stigmatizációt elővenni.

A magyarországi származású szakértőknél és mediátoroknál és saját magamon tapasztalt viselkedészavarokból íme néhány:

- A saját, *rögzült külmagyar képhez való ragaszkodás* és ennek a másokon való számonkérése, kizárólagossá emelése.
- Az „igazi Erdély”, az „igazi székelység”, „az igaz magyarság” megformálása. A *teljes azonosulás* az adott magyar kisebbségi életvilággal. Szófordulataik, vicceik, gesztusaik átvétele és ezeknek a használata Magyarországon is.
- Ha a másik (magyar szub)kultúrából csalódások érik a „magyarságmentőt” (becsapják, nem tartják be az ígéreteket, hazugságok és rágalmozó pletykák terjeszté-

se stb.) akkor *egy végső kiábrándulásba való menekülés* és mindennek, ami onnan jön, eleve előítéllettel való kezelése.

- A *mediátori zavarodottság*, amikor a közvetítő szerepből adódóan már mindkét kultúrában periferikussá és felszínessé válik a szerepet gyakorló személy.
- A *számonkérő szerep* akkor lép föl, ha az adott személy a határon túli partnereitől nem a várt viselkedéspanelet kapja, és elvárja a „magyar értékekhez való” ragaszkodást. Ennek tömeges példáját láthatjuk a „nyelvművelés” terén.

A magyarországi intézményi szereplők határon túli tanulási folyamataiban a tisztá, igazi magyar világ megismerésétől, a „tündérbert”-érzéstől néhány év alatt el lehet jutni a teljes kiábrándulás cinizmusáig. Ugyanígy a magyarországi beavatkozó érdekvizonyok, a nemzeti ügyek mögötti érdekek világa, hasonló lemeztenítéssel jár.⁹³

Mindehhez kapcsolódik a *nemzeti elfedés* kérdése. Világi Oszkár, Verestóy Attila, Kasza József gazdasági és politikai hálózatainak együttműködtetése és mediabefolyásuk rendszeres pletykatéma, de támogatáspolitikai érdekeltségeik mindig kerülendők a nemzetpolitikai vitákban. Ugyanígy a kisebbségi gazdasági, kulturális és politikai elit belső érdekvizonyait is verbális nemzeti mellébeszélés takarja.⁹⁴

Ebben a „védekező” vonatkozásban, mint „adófizető”, a következő fontosabb metódusokat látom:

- a) „A támogatások magáncélokra való felhasználásának nyilvános számonkérése nemzeti érdeket sért, hisz beismerjük ezek létét”; ha az adott ország gazdasági rendőrsége lép közbe, akkor az „illető biztos védelemre szorul, hisz valószínűleg politikai indoka is van az ügynek”;
- b) „A magyarországiak ne szóljanak bele a dolgainkba, hiszen nem ők viselik a következményeket”; „könnyű nektek, hisz néhány óra múlva átléptek a határt, ha annyira tudod, hogy mit kell tenni, gyere, települj ide és csináld velünk.”
- c) „Ki hozta be a pártosodást, a zsidózást, a mellépapírozást, ha nem a magyarországiak?” „Ti neveltétek ki ezt a klientúrát, vessetek magatokra.”

A *nemzeti szolidaritás* számonkérése kölcsönös, de ezek lényegében nem írják felül a pártpolitikai, intézményi különérdekeket, hanem a legtöbbször annak alátámasztására szolgálnak. Amikor pedig ez normálisan (önmagáért valóan) működik, valamiféle különlegessé válik (Böjte Csaba tevékenysége, árvízi segélyezés, testvértelepülési programok stb.). Ugyanide tartozik a támogatáspolitikai megkerülhetetlen kérdése: vajon a magyarországi támogatónak tudnia kell az adott intézmény adott országon belüli állami, önkormányzati és egyéb finanszírozásáról? Az intézményi saját érdekkör-logikára példa a Duna Televízió patrónus–kliens viszonya a külhoni magyar műsorkészítőkkel. Vagy épp a kolozsvári Sapientia beruházások kapcsán azzal való érvelés, hogy a magyar állami támogatás néhány év alatt milyen szépen növelte az adott ingatlanok árát. De akkor az ingatlanfejlesztés volt a célja a felsőoktatás fejlesztésének?

tési támogatásoknak? Ki és hogyan teheti fel ezt a kérdést ma a magyar–magyar intézményes viszonyban?

6. A célcsoportok

A támogatásokat nem általában a határon túli magyarság, hanem annak *intézményhálózata* használja fel. Ennek az 1990 után alapított vagy revitalizált intézményhálózatnak a legfontosabb tulajdonsága, hogy társadalmi funkciókat civil szerveződési formákkal lát el. Ez egy *kvázi civil társadalom*.⁹⁵ A következő táblázat Kiss Dénes nyomán, az erdélyi példán keresztül mutatja be az alrendszereket. (Hasonló táblákkal minden régió magyar intézményességét át lehet tekinteni.) Világosan elválik egymástól a költségvetési támogatással bíró intézményi kör és azoknak az intézményeknek a köre, amelyeknek a működtetését belső vagy magyarországi, transznacionális forrásokból kell megoldani. Egy ideális rendszerben ezek az alrendszerek a maguk mezőnyében a saját belső játékszabályaik szerint működhetnek, kapcsolódva az országos és a nemzetközi szakmai intézményrendszerhez. Jelenleg a belső koherenciákat a forráselosztás biztosítja, de ez egyben az átpolitizálást hozza magával és a szakmai logikák érvényesítésének meggyengülését.

Hasonló törésvonalat jelent a tömbmagyar területek állami és önkormányzati intézményrendszere, hiszen azok magyar nyelven működnek, állami és önkormányzati forrásokból. Ez nem civil kör, miközben a támogatások területi eloszlásában a Székelyföld, a Csallóköz, a Beregszászi járás és a vajdasági Tisza mente rendelkezik a legnagyobb forrásleszívó erővel. Ma igazából nem ismerjük e területek állami-önkormányzati, de magyarul működő intézményrendszerének forrásait és társadalmi hatékonyságát sem. Ma a legnagyobb lehetőség – a térségben Magyarország kivételével mindenhol – az emelkedő önkormányzati források kihasználásában rejlik.

Ha a magyar regionális társadalmakat nem organikus közösségként, hanem *intézményi alrendszert használó egyének világaként* ragadjuk meg, akkor a magyar intézményességet *szolgáltatásnak* és nem *szolgálatnak* kell tekinteni, amelynek az intézményi piacon az a funkciója, hogy a határon túli magyar identitású személyeknek kisebbségi helyzetben csökkentse az esélyegyenlőtlenségét: annak érdekében, hogy mind az államországi, mind a nyelvországi viszonyok között megvalósíthassa a maga társadalmi mobilitási pályáját; kiteljesíthesse és megélhesse a kulturális azonosságát; saját életvilágával részt vehessen a regionális és helyi modernizációs folyamatokban.

A párbeszéd nagy kérdése, hogy a külső pont, a magyarországi forráselosztók ki tudnak-e alakítani olyan helyzeteket, hogy az egyes alrendszereken belül demokratikus játékszabályok alakuljanak ki? Majd ezek demokratikusan megválasztott reprezentánsait be tudják-e vonni a döntési, elosztási folyamatokba, illetve az anyaországi szakmai szervezetekbe?

2. táblázat. A romániai magyar intézményrendszer*

közigazgatás	oktatási-tudományos rendszer	vallási intézmények	politikai szervezetek	művelődési intézmények	gazdaság
					művelődés-orientált gazdasági intézmények
megyei tanácsok	iskolarendszer	történelmi egyházak	RMDSZ	színházak	könyv- és lapkiadók, szerkesztőségek
városi önkormányzatok	Egyetemek	neoprotestáns egyházak	platformok	közkönyvtárak (városi, községi)	könyvesboltok
községi önkormányzatok				múzeumok, egyéb gyűjtemények	Írott-, audiovizuális-, elektronikus média egy része
				művelődési házak	
				közszolgálati média	
kistérségi társulások	oktatást támogató alapítványok	vallási intézmények (CE Szövetség)	más magyar pártok	programszervező int. (TranzitHáz)	irodalmi kávéházak, művészkocsmák
településfejlesztő egyesületek és alapítványok	Romániai Magyar Pedagógusok Szövetsége	Szövetségek,	pártok háttérintézményei (pl. Communitas)	tánc-zene csoportok	gazdasági egységek kulturális programszervező háttérintézményei
községi periodikák	tudományos-kutató intézetek (EME)	egyesületként működő vallási közösségek (Hit Gyülekezete)	ifjúsági politikai szervezetek (MIÉRT, stb.)	színjátszó csoportok	
	egyetemi háttér-intézmények	szórvány-ügyi intézmények		tájházak, egyéb gyűjtemények	
	szakfolyóiratok szakkönyvtárak	egyházi ifjúsági körök			
		nőszövetségek			
	diáktanácsok (középiskola)	egyházi kórusok			
	diák-érdekvédelmi szervezetek (OMDSZ, KMDSZ)	Klubszerűen működő ifjúsági házak			
		egyházi könyvtárak			
	ismeretterjesztő intézmények	egyházi folyóiratok			

* A sötétebb árnyalással jelzett intézmények állami költségvetési támogatásban részesülnek. Ugyanezt a táblázatot valamennyi régióra el lehet készíteni az adottságok figyelembevételével. Az összehasonlító vázlataimból már eleve látszanak az intézményhiányok és erősségek is.

7. Mit tehetünk?

Először is: *ne írjunk nemzetstratégiákat*, hanem beszéljessünk a konfliktusban érintett felekkel. A legfontosabbak a szakmai és a kormányzati párbeszéd, valamint a magyarországi szakmai kapcsolódási pontok biztosítása. A kiemelt fontosságú nemzeti intézmények esetében a magyarországi szakmai elvárásoknak van létjogosultsága. A magyar–magyar együttműködésben – az „idősebb testvér” szerepjátékával szemben – olyan programokra van szükség, ahol partnerként kell együttműködni.

A mindehhez szükséges konszenzusok (pártok és régiók között) kialakításának azonban útjába állnak a beszédmód-panelek üzenetei és replikái. Ezért *a remélt párbeszédet annak az alapelvnek az elfogadásával lehet elkezdni, hogy konkrét problémákra kell konkrét válaszokat adni*, a „nemzet” problémáit az emberek gondolai felől megközelítve. Tehát az identitáspolitikai konszenzus felépítése szakpolitikai rész kérdések, mechanizmus technikák felől kezdődhet el. Mai ismereteim szerint ezek közül a következőket tartom a legfontosabbnak:

1. A magyar költségvetés által finanszírozott határon túli ingatlanok és gazdasági támogatások forrástérképe és hasznosulásuk rendszere.
2. A szomszédos országok magyar nyelvű oktatási és kulturális intézményrendszerének költségvetési igényei, forrásai és finanszírozási rendszere.
3. A határon túli magyar „nemzeti fejlesztési tervek” konkrét középtávú célkitűzései.
4. A magyarországi támogatási rendszer költségvetésének és technológiájának a NKA-hoz hasonló stabilizálása.
5. A szerbiai és az ukrajnai magyar–magyar kapcsolattartás akadálymentesítése.
6. A határon túli magyar költségvetési támogatású felsőoktatási intézmények kötelező szakmai és költségvetési ellenőrző rendszerének létrehozása.
7. Az oktatási-nevelési támogatás közvetítő költségeinek minimalizálása és a rendszer hatékonyabbá tétele az oktatásfejlesztés és szervezés irányában.
8. A határon túli médiatámogatások és ebben a Duna Televízió szerepének tisztázása.
9. A határon túli magyar nyelvtervezés intézményi feltételeinek megteremtése.
10. A „nemzeti intézmények” támogatásának számon kérhető, szolgáltató teljesítményhez kötése.

A támogatáspolitikai átalakításához szemléleti, beszédmódbeli változásokon keresztül vezethet az út. A nemzeti szolidaritás retorikája mit sem ér társadalompolitikai teljesítmények nélkül.

Jegyzetek

- 1 Ez a tanulmány a Köztársasági Elnöki Hivatal szervezte Határon túli magyarság a 21. században című konferenciasorozat negyedik rendezvényére (Támogatáspolitikai, civil kezdeményezések, befektetés: a felzárkózás esélyei a határon túl. 2007. november 30.) készült vitaindítója. Jelentősen lerövidített változata megjelent: *Regio 2007*. 4. sz. 128–164.
- 2 A külhoni magyarsággal kapcsolatos közbeszédben használt nemzetpolitika fogalom a kilencvenes években a magyar államnak a határon túli magyarokra vonatkozó politikáját fedte. Majd ennek tartalmát Gyurcsány Ferenc miniszterelnök – a kettős állampolgárságról szóló 2004-es kampány során – az ország és a nemzet hosszú távú közösségi modernizációs politikájára terjesztette ki. De a kifejezés ma is inkább a szűkebb magyar–magyar vonatkozásban használatos. Emellett a magyar államnak a magyar nemzethez, a kulturális örökségéhez és jövőképéhez, valamint az Európai Unió alapértékeihez való viszonyát az identitáspolitika fogalomkörében értelmezhetjük. A magyar államnak a magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségekhez (kisebbségi-, illetve roma szakpolitikák), valamint az európai nemzeti kisebbségi és etnikai kérdésekben képviselt álláspontját az etnopolitika fogalma fedi le. Ezeket a gyűjtőfogalmakon túl szakpolitikaként megkülönböztetjük a magyarságpolitikát. A magyarságpolitika Magyarország és a határon túli magyarok viszonylatában a magyar állam és a külhoni magyarok viszonyrendszerét fedi le. Ennek része a nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelem; a magyar–magyar kapcsolatok intézményes működtetése; a kisebbségi magyar közösségek támogatása. Ugyanez a szakpolitika a közép-európai országok kormányzatai és az adott magyar kisebbség között integrációs-, nyelv- és intézményi politikákra bontható. A kisebbségpolitika pedig a kisebbségi politikai elitek tevékenységét fedi.
- 3 Magyar–magyar viszony alatt ebben a dolgozatban mindig magyarországi–határon túli magyar kapcsolatot értem.
- 4 Magyarországot általában anyaországgént nevezzük meg, de van, akit zavar az egyenlőtlen viszony. Ha idegen is, semlegesebb a nyelvország kifejezés. A saját ország kifejezés is zavaró lehet, ha valaki az adott magyar közösség otthonosságérzetét kezdi el firtatni, ezért semlegesebbnek tartom az államország terminust.
- 5 Az állítást teljes mértékben igazolja az MTA ENKI kezdeményezte: Kárpát-panel 2007, A kárpát-medencei magyarok társadalmi helyzete és perspektívái. http://www.mtaki.hu/docs/karpat_panel_2007/osszegzesek.pdf (2007. 12. 08)
- 6 A lehatárolatlan elvárás horizontra jó példa Hódi Sándor: *Mi fán terem a nemzetstratégia?* Széchenyi István Stratégiakutató és Fejlesztési Intézet – VMMI, Tóthfalu–Zenta, 2007, 182. Valójában a szerző megjelent publicisztikai írásait hozza a kötet.
- 7 A legfontosabbak: Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Kalligram, Pozsony, 2004., Szükség mint esély. Lehet-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? I–II. Kommentár, 2006. 4. sz. 8–95., 5. sz. 43–58.
- 8 Öllős László: *A Magyar Köztársaság Alkotmánya és a határon túli magyarok*. Fundamentum, 2006. 3. sz. 26–43.
- 9 Ez épp oly relatív előnynek számít, mint a nyolcvanas évek életszínvonal- és gazdaságpolitikája, amely a nyugati kölcsönökön alapult és a rendszerváltás óta alapvetően meghatározza a gazdasági mozgásteret. Míg a cseh, szlovák, román gazdaság – amely életszínvonalpolitikája miatt el sem adósodott – nem rendelkezik ezzel a tehertétellel. A nemzeti legitimációs retorika gyengesége – a szomszédos országokhoz képest – a kilencvenes évek elején azzal járt, hogy a magyar politikai rendszerben erősebb volt a demokratikus, mint a nemzeti legitimáció (a szakpolitikák fontosabbak voltak az identitáspolitikai kéréseknél). A politikai közösségépítés során azonban ez megváltozott. Ezért nincs egy domináns vízió a magyarországi politikai közösség jövőjéről, míg Romániában és Szlovákiában ez a nemzeti legitimáció folyamatos működése révén magától értetődő.

- ¹⁰ Lőrincz Csaba – Németh Zsolt – Orbán Viktor – Rockenbauer Zoltán: Nemzetpolitika '88–98. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk. Budapest, 1998. illetve vö. Németh Zsolt: Magyar kibontakozás. Püski, Bp., 2002. Ugyanerről Szabó Ildikó: A nemzet konstrukciója a Fidesz diskurzusaiban 1998 és 2006 között Politikatudományi Szemle, 2007. 2. sz. 129–159.
- ¹¹ Kovács Éva–Csigó Péter: Európai integráció vagy/és kisebbségpolitika – a magyar–román alapszerződés sajtóvitája. In Sík Endre–Tóth Judit (szerk.): Diskurzusok a vándorlásról, Nemzetközi Migrációs és Menekültügy Kutatóközpont, Budapest 2000, 252–278.
- ¹² Hozzáértőzik az igazsághoz, hogy mindkét politikai táboron belül 20–25 százalék körül volt a pártszimpátiájukkal ellentétesen szavazók aránya. A kettős népszavazásról szóló részletesebb elemzésem: A „mumusok” és a „kék madár”. In: Magyar külpolitika az Európai Unióban. Szerk. Haris T. Csaba, Manfred Wörner Alapítvány, 2005, 32–58.
- ¹³ Ebben az esetben is különbözőek az értelmezések. Míg Borbély Imre és Németh Zsolt külön-külön a nemzet egységére teszik itt is a hangsúlyt, addig Szarka László esetében a szétfejlődés, a másságok elismertetése a domináns elem. Szarka László: Szerződéses nemzet. In: A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika. Szerk. Kántor Zoltán, Teleki László Intézet, 2002, 407–409., Uő: Mozaik nemzetből– szerződéses nemzet: http://www.mtaki.hu/tanulmanyok/szar-ka_laszlo/szar-ka_mozaiknemzetbol_szerzodeses.html?printable=1
- ¹⁴ A szinte feltáratlan téma Csehszlovákiában az ótátrafüredi értelmiségi találkozón jelenik meg, különösen Szabó Rezső előadásában, majd az alkotmánytörvény vitában. Jugoszláviában Bori Imre, Rehák László és Major Nándor tanulmányaiban jelent ez meg. Romániában Domokos Géza reagált a Magyar Írószövetségben a határon túli magyar irodalmak iránti felelősségről 1968-ban folytatott vitára.
- ¹⁵ Törzsök Erika: „Rájöttünk, hogy az intézményrendszer, amely a kilencvenes évek elején alakult, a két világháború közötti revíziós politika intézményrendszerének az újraélesztését jelentette. A harmincas években azt gondolták, hogy vissza fog állni a régi „rend”, és csak átmenetileg kell Budapestről támogatni a szomszédos országokban kisebbségbe került magyarságot. '90 után változatlanul azt vélték, hogy Magyarországról kell finanszírozni a külhoni magyarság intézményeit. A szomszédos országokban élő magyarok is – bekerülvén az Európai Unióba – velünk azonos gazdasági és politikai keretek közé jutottak. Felismertük tehát, elsősorban a kisebbségi létből eredő hátrányokat kell tompítani a magyarországi támogatási forrásokkal. Új intézményrendszert hoztunk létre, amely EU-konform, és kialakítottuk a nemzetpolitika másik pillérét: a fejlesztéspolitikát.” Oda az etnobilizáció. 168 óra, 2007. október 2.
- ¹⁶ A jelenlegi kormánypolitikához képest.
- ¹⁷ ÉS 2007. 44. sz.
- ¹⁸ Tabajdi Csaba olvasói levele ezt vetette fel. 168 óra, 2007. október 18. Törzsök Erika erre válaszolva közölte, hogy: bírálata az antalli és orbáni gyakorlatot érintette. Uo. 2007. október 31.
- ¹⁹ Az etnikai rehabilitációs narratíva az anyanyelvhasználat, névhasználat, vezetői pozícióhoz való jutás, iskoláztatás stb. terén működő kisebbségi korlátozottságok elleni politikai küzdelem hívószava volt, amely az utóbbi évekig képes volt a magyar kisebbségi választók mozgósítására. Biró A. Zoltán: Új víziót, más csomagolásban. Miről beszéljünk azoknak, akiket képviselünk? Transindex, 2007. május 31. <http://reply.transindex.ro/?cikk=31> (2007. 11. 18.)
- ²⁰ Más-más értelemben ez a kérdés Kovács Éva, Feischmidt Margit, illetve Szarka László előadásai-ban markánsan jelenik meg. Ha ezek és Rogers Brubaker elemzéseinek prizmján keresztül nézzük a mai kormányzat gazdaság- és önkormányzat-fejlesztés központú kommunikációját, a „etnikumok regionalizálása” jelszó használata ellenére, Törzsök Erikát, mint a magyar érdekek propagátorát, mint nemzetépítő politikust kell látnunk, aki mindezt a deetnicizálás nevében teszi.
- ²¹ Erre jó példa a határon túl élő nemzetársak jogi helyzetének rendezése a környező országokban. Ugyanígy irigy csodálkozást váltott ki 2006 márciusában az, hogy miután megtörtént Basescu ro-

mán államelnök kapcsolatfelvétele Szász Jenővel, az RMDSZ ellenzékét reprezentáló székelyudvarhelyi polgármesterrel, a román sajtó azonnal Markó Béla március 15-i kijelentéseit állította a célkeresztbe és nem az udvarhelyi autonómia retorikát. Hasonló nemzeti összszárkózás tapasztalható a szlovák közvéleményben Malina Hedvig ügyének megítélésében.

²² Vicc toposz: azt álmodtam, hogy kivonultak és nem jött a helyükre senki.

²³ Arday Lajos: Magyarok a szomszédos államokban – külpolitikánk változása In: Sztálinizmus és desztálinizáció Magyarországon. Felszámoltuk-e a szovjet rendszert? EPMSZ, Bern, 1990. 177–202.

²⁴ Markó Béla és Kovács László 2002. szeptember 5-i találkozájáról kiadott nyilatkozatok alapján. RMDSZ Tájékoztató, Népújság, 2002. szeptember 6.

²⁵ Maga a Szatmári házaspár ügye, majd ettől függetlenül Bálint-Pataki József távozása a HTMH éléről, ennek a kompetencia átadásból adódó kijárási, ígérvény-politizálásnak a zsákutcáját jelentette.

²⁶ Minden esetben a Duna Televízió támogatását is hozzászámoltam a határon túli támogatásokhoz és az adott év költségvetésének zárszámadási adataiból indultam ki. Részletesebben lásd :Tény és való i. m.

²⁷ Ebből az összeállításból hiányzik a Szakképzési Alap Apáczai Közalapítványon keresztüli támogatása, valamint a megyei önkormányzatok programjaiban a magyar kisebbségi résztvevőkre, a kapcsolatok támogatására fordított összeg. Természetesen azzal sem tudunk számolni, hogy ugyanannak az összegnek más az értéke Szlovéniában vagy Ukrajnában.

²⁸ Ágoston Vilmos (szerk.): A határon túli magyarság és a magyar közszolgálati média. EÖKIK, Budapest, 2006.

²⁹ Magyar Külügyi Intézet Könyvtára (MKI Kv) CD-10/2002.

³⁰ Előterjesztés a Kormány részére a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. Törvényben meghatározott támogatási feladatok végrehajtásáról. Teleki László Alapítvány Könyv-tára (TLA Kv) 3093/2006. (Az alapítvány megszüntetése miatt az anyag az OSZK Kézirat-tárába került és ott feldolgozás alatt áll.)

³¹ 2125/2002. (IV. 26.) Kormányhatározat, HTMH Observer 2006. 9.

³² Lampl Zsuzsa: Ténykép a határon túli felsőoktatási, kutatási és fejlesztési támogatásokról és hasznosulásukról. Fórum, 2003. 3. sz. 101–118.; Berényi Dénes–Egyed Albert–Kulcsár Szabó Enikő: A magyar tudományos utánpótlás a Kárpát-medence magyar lakta régióiban. Magyar Kisebbség, 2004. 3. sz. 195–208. Egyed Albert témavezető: A magyarországi felsőoktatási és kutatásfejlesztési támogatáspolitikai kvantitatív és kvalitatív elemzése: <http://adatbank.transindex.ro/dokumentumok/mellek/tanulmany.htm>; Tóth-Pál Péter–Berényi Dénes: Hogyan hasznosultak a magyarországi támogatások a környező országok magyar felsőoktatásában és kutatásában? <http://www.hidvegimiko.hu/szakanyagok/sza3.html>

³³ Látszat és való – a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája. Magyar Kisebbség, 2003. 4. sz. 3–35.

³⁴ Magyar.tampol@gov.hu Magyar Kisebbség, 2003. 4. sz., 56–69.

³⁵ Csizmadia Sándor–Réthi Sándor–Réthi Tamás–Törzsök Erika: A határokon túli (Kárpát-medencében élő) magyarság gazdasági alapjainak és társadalmi kohéziójának támogatását célzó lépések előkészítése, valamint ezek lehetséges kapcsolódási pontjainak bemutatása. EÖKIK, Bp., 2004. <http://www.eokik.hu/publikaciok/MHT/szulofofold.pdf>

³⁶ A beérkezett válaszok elemzését az MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2005. május 12-i konferenciáján mutattam be: Kritikai és reformnizetek a határon túli magyarok magyarországi támogatásáról. <http://www.hidvegimiko.hu/eloadasok/ea2.html> Néhány hozzászólás: <http://www.hidvegimiko.hu/szakanyagok/index.html>

- ³⁷ http://www.hidvegimiko.hu/vitaforum/vitairat_teljes.html#2 Ugyanitt megtalálható a támogatás-politika reformjának és a határmenti régiófejlesztés legtöbb elemzése: <http://www.hidvegimiko.hu/szakanyagok/index.html>
- ³⁸ Regio, 2006. 1. sz. 3–18. ua. http://www.magyariskola.hu/dokumentumok/dok_01.html. A beérkezett 256 válasz kiértékelése: Erdei Itala–Papp Z. Attila: Közös pontok és konfliktusok a magyariskola Program fogadtatásában. Regio, 2006. 1. sz. 19–43. ua. http://www.magyariskola.hu/dokumentumok/dok_01.html
- ³⁹ A határon túlra irányuló oktatási támogatás magyarországi elosztórendszerének kritikája. Regio, 2006. 1. sz. 15–18.
- ⁴⁰ Oktatási támogatások a határon túli magyar közösségeknek (2003–2006). Educatio, 2006. 1. sz.. 130–146.
- ⁴¹ Ezeket az anyagokat csak részben ismerem. Nincs felhatalmazásom részletes taglalásukra.
- ⁴² Ennek három részre bontott kutatási beszámolója: http://www.hidvegimiko.hu/b2_kutatasaink/hatarmenti_fejlesztések.html (2007. 11. 18.)
- ⁴³ A kialakult helyzet áttekintését adja Horváth Tamás–Ríz Ádám: Határon túli magyarok támogatása: belső kényszerek és külső kihívások. Gyorselemzés a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politika megújításának eddig látható irányairól. Kommentár, 2006. 4. sz. 81–95. Az ágazati reform szakmai kritériumait jómagam próbáltam megfogalmazni: Szükség, mint esély i. m.
- ⁴⁴ A megújuló nemzetpolitika elvei és intézményrendszere. MEH Külkapcsolatokért és nemzetpolitikáért felelős államtitkár, 2006. július 23. OSZK Kézirattár (TLA Könyvtára K-3091.)
- ⁴⁵ Kárpát-medencei kutatási adatbázis: <http://gis.geox.hu/nkfp/>; A kulturális intézményrendszerre: <http://www.htmkultura.mtaki.hu/> , romániai magyar intézményrendszer: <http://adatbank.transindex.ro/belso.php?k=15>
- ⁴⁶ A megújuló ... i. m. 2.
- ⁴⁷ Határon túli politikán túl, nemzetpolitikán innen. Parászka Boróka interjúja Gémesi Ferencsel. A Hét, 2006. július 13.
- ⁴⁸ Törzsök Erika: Sérelmi külpolitika. HVG 2007. október 17.; Üö. 168 óra 2007. október 31.
- ⁴⁹ A volt HTMH oldalaknál sokkal frissebb, funkcionális most fejlesztendő portálon található anyagokból összegeztem a koncepciót: www.nemzetpolitika.gov.hu
- ⁵⁰ Kulturális és egyházi; Oktatási és szakképzési; Önkormányzati együttműködési; Informatika és média kollégiumok. Tagjaik és ügyrendjük: http://www.szulofold.hu/index.php?category_id=34 (2007. 11. 15.)
- ⁵¹ http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?main_category=5&action=view_item&item=547 (2007. 11. 16.)
- ⁵² A Hídvégi Mikó Imre Kutatóintézet Alapítvány és az Adaptatio kft. Horváth Tamás vezette kutatásai (2006-2007) részletesen tárgyalják a lehetőségeket és javaslatokat is adnak: http://www.hidvegimiko.hu/b2_kutatasaink (2007. 11. 16.)
- ⁵³ http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?main_category=2&action=view_item&item=197 (2007. 11. 16.) Az úthálózat fejlesztésre és a közép-európai felnőttképzési hálózatra vonatkozó terveket több konferencián bemutatták, de ezeket én nyilvánosan nem találtam meg. (Ez egy példa arra, hogy mire jó egy dokumentációs központ, mint például a TLA megszüntetett archívuma. Ezzel kapcsolatos segítségkérésre – azokban a napokban, mikor folyt az anyagok féltő mentése – azt a választ kaptam, hogy foglalkoznak az ügygel. Jelenleg az ilyen dokumentációt egyetlen magyarországi intézmény sem fogadja be. Így ezeket a kolozsvári Jakabffy Elemér Alapítvány Kortörténeti Gyűjteményében helyezük el.)
- ⁵⁴ Miközben az alkuratóriumi rendszert, az önrész és utófinanszírozás hiányát és az elaprózódó forrásokat magam is problematikusnak tartom. Itt körülbelül 300 résztvevő helyett a döntési kör 42 főre

zsugorodott. Itt a munkaszervezésen túl a „magunk ügye”, az elfogadottság érzése motiválja a felmerülő kritikai nézeteket.

⁵⁵ Egyeztetés orvosolná az MCSZESZ kifogásait. Krónika, 2007. április 25.

⁵⁶ Kiindulva az NKA, AKA tapasztalatiból, az eszközbeszerzés, működés, tudásbeviteli tevékenység elkülönítése stb.

⁵⁷ Erre a jogszabály kötelez – mondhatja a végrehajtó – (355/2006. (XII. 27.) Kormányrendelet a Szülőföld Alapról szóló 2005. évi II. törvény végrehajtásáról, 15.§. 7–8. c) megkerülve a jogszabályt jóváhagyó szakpolitikai felelősség kérdését.

⁵⁸ Az Apáczai Közalapítvány működéséről és döntéshozatali folyamatáról <http://www.apalap.hu/letoltes/dontesieljarasrend.pdf> (2007. 11. 15.)

⁵⁹ Végel László: A Balkánról és rólunk. Mozó Világ, 2006 augusztus: <http://www.mozgovilag.hu/2006/08/11honaplo3.htm> (2007. 11. 15.)

⁶⁰ <http://www.vmmi.org/>

⁶¹ Lásd Kollégiumok ügyrendjének 7. pontját http://www.szulofold.hu/index.php?action=view_item&item=76 (2007. 11. 15.) A szakmai szempontok érvnyre juttatása szerepel a 2005. évi II. törvény, a Szülőföld Alapról 5§3. c), de a jogalkotó nem rendelt hozzá semmiféle garanciális mechanizmust.

⁶² Egy életszerű konfliktusszituáció, amikor a határon túli delegált az mondja, hogy márpedig neki erre és erre van mandátuma az ő pártvezetőjétől, aki erről a miniszterrel, államtitkárral megegyezett. Hívjuk fel a főnökeinket. Mit mondjon erre a magyar köztisztviselő? Legtöbbször ráhagyja: egyék meg, amit főztek.

⁶³ Így például a könyvkiadás ügyeihez a könyvkiadók, az oktatáshoz az oktatáskutatók és szervezők, a könyvtárakhoz a könyvtárt igazgatók-szervezők stb. érthetnek. Lehet egy nemzeti intézménynek feladatként azt mondani, hogy magyar nyelvű képzést végezzen vagy x szakon y diákkal, z képzési program szerint ezt és ezt vállalja; regionális tudásközpont-vízió helyett azt mondani, hogy x főállású munkatárssal y ilyen és ilyen könyvet, mutatót, adatbázis, kutatást stb. készítünk konkrét számon kérhető munkatervekkel és munkaköri leírásokkal.

⁶⁴ A etnoszafarikon (©Végh László) használt bensőséges szlengben a pályázat számlákkal, szerződésekkel való elszámolásának megnevezése, de a szóhasználat már reflektál a teljesítés körülményeire. Nem a tisztességtelenségre, hanem hogy például kellett a működési költségre, még nem készült el a munka, így-úgy kerültem meg az adózást stb. kényszerhelyzetekre utalva.

⁶⁵ A kisebbségi intézményműködtetésben a magyarországi és uniós hatékonysági mutatók és módszerek alkalmazása.

⁶⁶ Az összefoglalók és háttér: http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/kul kapcsolati_strategia/eloszo.htm (2007. 11. 16.)

⁶⁷ http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/0B215186-028A-4C5E-A871-FEF9C68A5DB8/0/Magyarorszag_szomszedsagi_kapcs070508.pdf (2007. 11. 15.)

⁶⁸ A következő helyről az említett összefoglalón túl, minden vonatkozó anyag elérhető: http://www.mtaki.hu/kul kapcsolati_strategia/ (2007.11.16.). A nemzetpolitikára vonatkozó valamennyi intézeti és külső szakértőtől kért anyag az ankét kivételével megjelenés alatt a Magyar Kisebbség, 2006. (sic!) 3–4. számában.

⁶⁹ Mindkét esetben a Külügyminisztérium tájékoztatása szerint készült stratégia. A támogatáspolitikára az EÖKIK Szülőföld Programja, a kulturális szférára pedig a Nemzeti Kulturális Stratégia után az OKM-ben. Az előbb említett stratégia egy óhajító fejlesztési felszólításon túl nem foglalkozik a határon túli magyar problematikával.

⁷⁰ Magyarországon nemzetépítésről nem illik beszélni, ez összekapcsolódik a jobboldali nemzeti radikalizmussal, miközben egy európai társadalomszervező jelenségről van szó. Ugyanígy a nemze-

ti, etnikai kapcsolathálók megléte ehhez kapcsolódva sokszor szégyellni valónak tűnik. (Mélyebb, a Kádár-rendszerig visszanyúló elemzésre itt nincs mód és hely.) Jó példa erre, hogy több CEU-n tanuló és tanító ismerősömtől hallottam kicsit elkéseredetten, de irigykedve, hogy milyen erős ott a román, orosz, szerb lobbis és hogyan helyezik ide-oda a diákokat az etnikai-nyelvi hálózataik révén. S közben valamiféle lenézéssel és büszkeséggel is beszélnek arról, hogy bezzeg mi ilyet nem csinálunk, s ezt – jómagam is – európai emelkedettségünk bizonyítványának látom. Önigazolásunkon túl vajon mi a funkciója az ilyen „emelkedettségnek”?

⁷¹ Miért itt domdom el mindezt? Egyrészt megtettem az MTA ENKI vitáin. Másrészt 2006 őszén a TLA Közép-Európa Intézet munkatársai ebben a szellemben dolgoztak ki egy elképzelést, de az lekerült a napirendről, mert megszűnt az intézmény. (Erről pedig jelenleg nem tudok – a magam számára is – tárgyilagosan megnyilatkozni.)

⁷² Tamás Pál: Jövőképhiány. Erdélyi Riport, 2007. június 28. záró összefoglaló: Uő: Öt dilemma. Uo. 2006. augusztus 16.

⁷³ Eckstein-Kovács Péter: A pesti elemző. Erdélyi Riport, 2007. július 12.; Bakk Miklós: Politikai szerkezet és jövőkép. Erdélyi Riport, 2007. július 19.

⁷⁴ Megjeleníteni a régiópolitikát. Erdélyi Riport, 2007. július 26. Az írás különösen úgy érdekes, hogy a elolvassuk a szerzőről, mint Románia informatikai miniszteréről, az első és azóta is egyetlen olyan értékelést, amikor magyar szerző országos szempontból vizsgálja egy magyar politikus teljesítményét. Sipos Géza: Nagy Zsolt: Mindent az RMDSZ listavezetőjéről, <http://sipos.transindex.ro/?cikk=358> (2007. 11. 18.)

⁷⁵ Az MKP országos politikusai több helyen látványos vereséget szenvedtek magyar többségű településeken szlovák és magyar helyi politikusoktól. Kulcskérdés az országos kisebbségi magyar párteltek rekrutációja és szocializációja. A kilencvenes évek elejének kulturális elit-, majd ifjúsági mozgalom utánpótlása után nem lehet a napnyugati és magyarországi folyamatokra, az önkormányzati politikus-utánpótlásra nem odafigyelni.

⁷⁶ A Szülőföld Alap által támogatott gazdasági és területfejlesztési tervezést célzó pályázatok

⁷⁷ Kutatásaik szerint minél nagyobb egy településen a magyarok aránya, azzal egyenes arányban csökken az elnyert EU-s pályázati forrás. Magyar szervezetek és uniós pályázatok: http://www.hidvegimiko.hu/b2_kutatasaink/magyar_szervezetek.html

⁷⁸ Közeledünk a 24. óra felé. 2007. október 29. A stratégia nem lehet virtuális program. 2007. november 6. Interjúk, www.duray.sk

⁷⁹ Támogatáson innen és túl. Civilfórum 2006. 3. sz. 33–34. Az MCSZESZ állásfoglalása a Szülőföld Alap politikájával kapcsolatban: <http://erdely.ma/dokumentum.php?id=24191> (2007.11.15.)

⁸⁰ Támogatáspolitikai és RMDSZ. Kónika, 2007. augusztus 31.

⁸¹ <http://kmkf.hu/>

⁸² http://kmkf.hu/2007/10/09/nemzetpolitikai_koncepcio#more191095 (2007. 11. 21.)

⁸³ Egyetemek, középiskolák, színházak, újságok, folyóiratok, könyvtárak, művelődési intézmények, művészeti egyezmények, művészeti együttesek és műhelyek, civil érdekvédő és szakmai egyesületek, szervezetek valamint alapítványok.

⁸⁴ Vajdaság.ma 2007. augusztus 21. http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?action=view_item&item=515 (2007. 11. 20.)

⁸⁵ A kormányzati apparátus szlengjében használt – számomra sok-sok értelmezési irányt nyitó – kifejezés a határon túli magyar pártvezetőkre.

⁸⁶ Városi legendák szerint (sajtóhírt nem találtam) Törzsök Erika felvetette az oktatási-nevelési támogatás közvetítési költségének problémáját, amely a Duray Miklóshoz közel álló SZKC kezébe van Szlovákiában. De ezt a konfliktust nem lehetett felvállalni, hiszen kormányközi szerződést érint.

- ⁸⁷ Bodor Pál: A baloldal nemzeti balfogásai. Népszabadság, 2007. február 15.; Fejtő Ferenc: Válasz Bodor Pál barátomnak. Népszabadság, 2007. február 20.; Tamás Gáspár Miklós: Fejtő Ferenc és Bodor Pál vitájához. Népszabadság, 2007. február 27.; Tabajdi Csaba: Illúziók ellenében. A valószínűs nemzetpolitikai reform céljairól és feladatairól. Népszabadság, 2007. március 10.
- ⁸⁸ Csapody Miklós, Entz Géza, Hadnagy Miklós, Lábod László, Lőrincz Csaba, Misovicz Tibor, Németh Zsolt, Szabó Vilmos, Tabajdi Csaba, Törzsök Erika.
- ⁸⁹ Filep Tamás Gusztáv szövegkritikája szerint: „Ez túlzás. Jót akarnak tenni, de nem akarnak jötevívi pozícióba jutni. Nem hálát és engedelmeskedést várnak el, hanem döntéseiknek az ottani társadalom által való igazolását. Aki tehát komolyan veszi ezt a munkát vagy életformát, egyfajta népszolgálatot végez. Persze ez a cím sem egyértelmű, de egybevág a 17–18. században kialakult klasszikus magyar értelmiségi modellel.”
- ⁹⁰ A szerzőt is ide lehet sorolni azzal, hogy évek óta inkább szakértői szerepben mozog.
- ⁹¹ A két országos és a kisebbségi magyar intézményrendszerben, és ezekben munkát is vállalhatnak.
- ⁹² Típushiba az apparátusokon belül Zenta és Zombor összekeverése; Muravidék helyett Muraköz szóhasználat; a Budapest–Nagyvárad vagy Budapest –Rimaszombat, Dunaszerdahely távolság túlbecsülése, a Kolozsvár–Csíkszereda táv alultervezése stb.
- ⁹³ Erre egy magáért beszélő példa: Csorba Béla: Rosszkezdünk nyara. Rajzolatok 1995-ből. <http://www.vajdasagmagyar.info/universal.php?rovat=napfoltok&index=12> (2007. 11. 18.)
- ⁹⁴ Talán ennek köszönhető, hogy tapasztalataim szerint a magyarországi nagybefektetők a regionális elitekkel és nem a kisebbségi magyar hálózatokon keresztül jelennek meg a környező országokban.
- ⁹⁵ Ez a fejtegetés Kiss Dénes munkáján alapul: Az erdélyi magyar civil szféráról Civil Szemle, 2006. 2. sz. <http://kissd.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=21&p=4597> (2007. 11. 16.)

A 75. jegyzetbe tartozó táblázat

2005. Gazdasági és területfejlesztési Kollégium			Millió Ft
Szövetség a Közös Célokért	Komárom	Munkaerő migráció a szlovák-magyar határ menti régióban	2,5
Magyarágkutató Tudományos Társaság	Szabadka	Regionális fejlesztési terv kidolgozása	15
Ket-Adryan Mikrorégió Civil szervezet	Oromhegyes (Yu)	Családi vállalkozások fejlesztési arányainak kidolgozása	1,395
2005 Regionális és Önkormányzati Együttműködési Kollégium			
Szövetség a Közös Célokért	Komárom	A régiófejlesztés forrásai tájékoztató és adatbázis	7,4
Tőkés Ág kistérség	Kisudvarnok	Maradjunk magyarnak a szülőföldön	5,4
Ket-Adryan Mikrorégió Civil szervezet	Oromhegyes (Yu)	Ket-Adryan Mikrorégió fejlesztési stratégiájának kidolgozása	2
Magyarkanizsa Község képviselőtestület	Magyarkanizsa	A magyarkanizsai kistérség fejlesztési tervének kidolgozása	3,21
Vajdasági Ifjúsági Fórum	Szabadka	Nyugat Bácska magyarlakta települései fejlesztési tervének kidolgozása	3,695
Interregionális Fejlesztési Egyesület	Nagyvárad	A bihor (sic!) megyei települések fejlesztési igényeinek felmérése	1
2006 Európai integrációval és regionális együttműködéssel összefüggő fejlesztési projektek támogatása			
Hegyközsztár önkormányzata	Hegyközsztár	A határ menti kistérség 2007–2013 közti fejlesztési stratégiája	2
Marosvásárhelyi Metropolisz Önkormányzati Társulás	Marosvásárhely	Felkészülés a strukturális alapok kezelésére	3

Vizi Balázs

A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA NEMZETKÖZI FELTÉTELEIRŐL¹

Az etnikai elvű kisebbségi autonómia kérdése 1989-1990 óta folyamatosan foglalkoztatja a magyar kisebbségi közösségek közvéleményét. A szomszédos országokban a kisebbségi autonómia-követelések azonban egyelőre nem tudtak komoly áttörést elérni.

Az 1990-es évek első felében kialakult nemzetközi jogi környezet (különösen a *Kisebbségvédelmi Keretegyezmény*, a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* és számos EBEÉ/EBESZ-dokumentum elfogadása)² nem kedvezett a kisebbségi autonómia-igényeknek. Bár ezek a dokumentumok nem tiltják, de nyíltan nem is támogatják a kisebbségek jogainak megoldásában a területi vagy személyi autonómia bevezetését.

Mivel a kisebbségi jogok védelmének belső jogi keretei térségünkben jelentős részben a nemzetközi elvárások ösztönzésére és a nemzetközi standardok figyelembevételével alakultak ki, ezért a kisebbségi öngazgatásra, autonómiára vonatkozó igényeket a többség nem a kisebbségi jogok részeként, hanem túlzó nacionalista, politikai követelésként ítéli meg. A kommunizmus bukását követő többségi nemzetépítési politikában (amely szomszédaink többségét jellemzi) ezt gyakran kisebbségi fenyegetésként értelmezték.

Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy számba vegyük azokat a tényezőket, amelyek a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jogban a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseit befolyásolják Európában. Fontos aláhúzni, hogy a középpontban az európai realitások állnak, és az elmondottak elsősorban a közép- és kelet-európai tapasztalatokra lehetnek érvényesek. Ezt azért is érdemes kiemelni, mert az 1990-es években a kisebbségi autonómia-követelések leginkább Közép- és Kelet-Európában kerültek a nemzetközi érdeklődés előterébe, ugyanakkor sikeresnek tartott területi autonómia-modellek elsősorban Nyugat-Európában alakultak ki.

Demokratikus intézményrendszer és autonómia

A kommunizmus bukása után a nemzetközi kapcsolatokban lényeges változás történt azzal, hogy a demokratikus intézményrendszer meglétének igénye az emberi jogok védelmével együtt az államok közötti kapcsolatok lényegi része lett. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ/EBESZ) 1990-ben elfogadott politikai dokumentuma, a párizsi *Charta egy új Európáért* egy új korszak kezdetét vázolta fel, ahol az európai államok közötti kapcsolatok alapja a demokrácia, az emberi jogok tisztelete és a békés együttműködés lehet. A későbbiekben ugyancsak egyértelművé vált ez a változás, amikor az európai intézményi integráció útjára lépett volt szocialista országokkal szemben az Európa Tanács vagy az Európai Unió a csatlakozás feltételeit megfogalmazta.

Az egykori szocialista országokban ugyanakkor a rendszerváltás nemcsak a demokratikus állam kiépítését jelentette, hanem sok esetben az állami függetlenség és nemzeti önállóság megteremtését is. A demokrácia megszületésével együtt a politikai közösség, a nemzet mibenlétének kérdéseire is választ kellett találni. A rendszerváltás után elfogadott alkotmányok sokszor azt sugallják, hogy a jelentős kisebbségekkel rendelkező országok is a nemzeti kizárólagosság és a liberális nemzeti állam megteremtését célozták meg.³ A liberális demokráciát a nemzeti kizárólagosság eszméjével azonban csak etnikailag homogén államokban lehet konfliktusok nélkül összakötni. A demokratikus intézmények ugyanis nemcsak a többségi nemzet, hanem a politikailag aktíválható nemzeti kisebbségek számára is megnyitják a politikai érdekérvényesítés lehetőségét, a politikai mobilizáció útját. A kérdés az, hogy milyen alapon és milyen célokkal tudnak részt venni a kisebbségek a demokratikus állam működtetésében. A nemzeti többség értelemszerűen – a parlamentáris demokrácia szabályai szerint – a hatalmat gyakorló politikai többséget is jelenti és amennyiben a politikai tér nemzeti alapon szerveződik (lásd a nemzetállam megteremtésére való törekvés) úgy az állam kulturális, politikai identitása, hivatalos nyelve stb. is a nemzeti többség identitását fogja megjeleníteni.⁴

A kisebbségek etnikai alapú politikai mobilizációjának egyik ösztönzője éppen az, hogy a lakosság többségétől nemzeti/etnikai vagy kulturális identitásában különböző kisebbség sajátos közösségi érdekeit próbálja meg érvényesíteni a demokratikus intézményrendszeren keresztül. A kérdés természetesen az, miben kell különböznie a kisebbségnek ahhoz, hogy identitása politikailag releváns szervező erő lehessen. Mivel a modern nemzetállamok a (különféleképpen értelmezhető) nemzet politikai közösségére épülnek, így a kisebbségek nemzeti követelései is eleve politikailag érzékenyek lesznek.

Nyilvánvalóan arra is választ kell adnunk, hogy kit tekintünk egy kisebbséghez tartozónak. A nemzetközi jogi szakirodalom visszatérő dilemmája, hogy nincs általános érvényesítő elfogadott meghatározás a „kisebbség” fogalomra.⁵ Viszont, amint

ezt a nemzetközi dokumentumokban a „nemzet” vagy „nép” szavak sokszor felcserélhető használata is mutatja, önmagában a definíció hiánya nem jelenti azt, hogy egy fogalom ne lenne alkalmas valódi közösségek behatárolására. Mindenesetre a szakirodalomban leginkább elfogadott definíciók három lényegi elemet emelnek ki: kisebbségekhez tartoznak azok, akik egy állam állampolgáraként, etnikai vagy nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási identitásuk alapján egy közösséghez tartozónak vallják magukat és él közöttük a közösségi identitás megőrzésének összetartó igénye.⁶

Amennyiben elfogadjuk, hogy az etnikai, nemzeti identitás megőrzését tekintjük a kisebbségi közösség összetartó és csoportkohéziót létrehozó erejének, akkor könnyen érthetővé válik, hogy a modern liberális demokráciákban a kisebbségek számára nem az egyéni állampolgári jogok, hanem az úgynevezett kisebbségi külön jogok és ezek gyakorlásához szükséges közösségi intézmények a legfontosabbak a közösségi identitás generációkon átívelő megőrzéséhez. Amikor az oktatási, kulturális és politikai intézmények a nemzeti többség identitásának megerősítését és kifejezését szolgálják, akkor a kisebbségek számára fontos igény, hogy ezekhez az állami szolgáltatásokhoz és állampolgári jogokhoz úgy férjenek hozzá, hogy az a saját nemzeti identitásuk megőrzésére alkalmas legyen. Amikor például kisebbségi nyelvű oktatáshoz való jogról beszélünk, akkor egyértelmű, hogy olyan jogról van szó, amit a kisebbséghez tartozó állampolgárok csak közösségben gyakorolhatnak. Ugyanakkor ezzel nem maga a közösség válik joggalannyá, hanem csak az anyanyelven való tanulás jogát biztosítja az állam, éppúgy, mint a többséghez tartozók számára. Az egyéni kisebbségi jogok ebben a logikában az alapvető emberi és állampolgári jogok kiegyenlítését jelentik a kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára. A közösségi joggyakorlás és a kollektív jogok között azonban fontos különbséget tenni: amíg az előbbi esetben csak arról van szó, hogy az egyének bizonyos jogaikat csak egy minimális létszámban tudják gyakorolni (vö.: egyesülési jog, gyülekezési jog, és a legtöbb kisebbségi különjog), addig a másik esetben maga a kisebbségi közösség válik joggalannyá.⁷

Nem véletlen, hogy ebben a tekintetben a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcán a személyi vagy területi autonómia áll.⁸ Akár személyi elvű, akár területi autonómiáról beszélünk, mindkét esetben a kisebbségi közösség jogosult arra, hogy identitásának megőrzéséhez fontos hatásköröket gyakoroljon. Az állam lényegében lemond bizonyos jogköreiről a kisebbség javára, azaz a kisebbségi közösséget kollektív joggalanyként illeti meg például az oktatási intézmények feletti igazgatás joga vagy a területi autonómiával járó önkormányzati hatáskörök.

Fontos kérdés, vajon a nemzeti kisebbségi öngazgatás (autonómia) igénye elfogadható-e a liberális demokrácia minőségét javító eszközként. Ki gyakorolja a kollektív jogokat a közösség nevében? Elképzelhető, hogy az állam bizonyos kisebbségi képviselői szerveket ruház fel ezzel a joggal, akkor mi dönti el, melyiket, vagy

amennyiben csak egy reprezentatív szervezet van, hogyan biztosítható a szervezetben belül a demokratikus képviselet? Egyértelműnek tűnik, hogy amennyiben az autonómia kollektív jogként jelenik meg, akkor azt csak a demokratikus joggyakorlás szabályai szerint, jogilag szabályozott módon közvetlenül választott testületek útján lehet élvezni. Tényleges autonómia akkor lehetséges csupán, ha a közösség tagjai jogszabályokban rendezett feltételek mellett szabadon és közvetlenül választják meg az öngazgatási hatásköröket gyakorló testületeket.

Ebben a megközelítésben számtalan érv szól amellett, hogy az autonómia a demokratikus intézményrendszer fontos eleme lehet: a döntéshozatal jobb, átláthatóbb és hatékonyabb lehet, ha a döntéshozók minél közelebb vannak azokhoz, akiket a döntés érint és minél közvetlenebb módon tudnak kapcsolatot tartani velük. A kisebbségi autonómia, mint minden öngazgatási forma, ennek az elvárásnak megfelel. Ebből a szempontból viszont a kisebbségi közösség (állam)polgári kohéziója kap kiemelt szerepet. A kisebbségi autonómia megteremtése itt az állam demokratikus fejlődésének, az önkormányzatiság – nemzetiségtől független – megerősítésének folyamatába illeszkedhet, ahogy ezt például a brit devolúciós folyamat mutatta.⁹ Ezzel szemben az autonómia ellenzői a többség részéről leginkább annak nem a demokratikus szerepét, hanem nemzeti szerepét, a nemzetállam egységének megbonthatását látják. Lényeges, hogy ebben a megközelítésben a többség részéről is a nemzeti versengés logikáját a demokratikus hatékonyság logikája váltsa fel.

Mindemellett alapvető elméleti és gyakorlati követelmény, hogy az autonómia a kisebbségi közösség legitim felhatalmazással rendelkező, demokratikus képviseleten alapuló és elszámoltatható öngazgatási formájaként jöjjön létre. Nyilvánvaló, hogy amikor demokratikus államon belüli hatalommegosztásról beszélünk, akkor annak a kisebbségi közösség demokratikus képviseletét kell biztosítania.

A nemzetközi jog és a kisebbségek kollektív jogai

Bármennyire is legitimnek tűnik a demokratikus államban az etnikai önkormányzatiság iránti igény, a nemzetközi kapcsolatokban az autonómia egészen más szempontból kerülhet napirendre. Az emberi jogokkal ellentétben a „demokrácia” tartalma nem jelenik meg nemzetközi normákban. Általában az egyetlen nemzetközi elvárás a demokratikus államisággal szemben, hogy rendszeres szabad választásokat tartsanak. A demokrácia egyéb intézményei, így akár a kisebbségek részvétele a döntéshozatalban az államok alkotmányos berendezkedésének függvénye.

A nemzetközi jogban az autonómiához való jog vagy a kisebbségek kollektív jogainak kérdése az egyetemes emberi jogokkal összefüggésben merül fel. A kisebbségi különjogok az emberi jogok részeként jelennek meg a nemzetközi okmányokban és ezzel az is jár, hogy az emberi jogok individualista nyelvezetében fogalmazódnak meg.

Sokáig a kisebbségi különjogok igazolhatóságát is kétségbe vonták, a második világháború utáni nemzetközi jogrendben az emberi jogok egyetemes védelmét (így különösen a diszkrimináció tilalmát) tekintették egyedül alkalmasnak arra, hogy a kisebbségek megmaradásához való jogát tiszteletben tartsák. Először a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 27. cikke fogalmazza meg a kisebbségek különjogainak igényét az új nemzetközi jogban, de egyértelműen az egyéni emberi jogok integráns részeként, amikor ragaszkodott az emberi jogok individualista alapjaihoz („kisebbségekhez tartozó személyek”), mégha kénytelen volt elismerni a kisebbségek természetes közösségi jellegét is („csoportjuk más tagjaival közösségekben”). Egyrészt a kisebbségi jogok az emberi jogi nyelvezetben jelennek meg, ám természetüknél fogva a kisebbségek közösségi jogokra is igényt formálnak. Ez a kettőség azóta is jelen van a kisebbségek jogairól zajló nemzetközi vitákban.

Will Kymlicka felhívja a figyelmet arra, hogy azok a liberális félelmek, amelyek szerint a kisebbségi kollektív jogok, az egyéni emberi jogok elsőbbségét kérdőjelezzik meg, sok tekintetben alaptalannak bizonyulnak. Érvelése szerint a kollektív jogok pusztán a csoportok között természetesen meglévő egyenlőtlenségeket hivatottak kiküszöbölni. Ennek megfelelően azok a kisebbségek, amelyek részesülnek kollektív jogokban, tulajdonképp kiteljesítik a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogainak élvezetét.¹⁰ Asbjørn Eide hasonló következtetésekre jut, amikor kimondja, hogy az egyéni emberi jogok a kisebbségi csoportok számára is jelentősek. „Az emberi jogok alapvetően egyéniék. Az emberi személynek mint individuumnak a jogait érintik. Számos etnikai, vallási vagy nyelvi csoporthoz tartozó személy érzi ugyanakkor úgy, hogy csoportidentitásuk védelmére is szükségük van. Ennek az identitásnak az alapelemei, hogy csoportként megszervezhessék magukat, használhassák saját nyelvüket, képesek legyenek megőrizni, továbbadni (reprodukálni) és fejleszteni saját kultúrájukat és így jelentős befolyásuk alatt tartani a következő generációk oktatásának tartalmát. Ugyancsak része ennek az aggodalomnak, hogy az őket érintő politikai döntéseket hatékonyan tudják befolyásolni.”¹¹

Egyértelműen látszik, hogy az idézett szerzőkkel ellentétben a második világháború után kialakult egyetemes emberi jogok között a kisebbségek közösségi jogait nem lehetett könnyen elhelyezni. Ennek legfőbb akadálya nem is a kisebbségi jogok közösségi dimenziójának elfogadása volt, hanem az önrendelkezési elvre vonatkozó esetleges kisebbségi igényektől való félelem. Az említett *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* ugyanis, amellett, hogy elismeri a kisebbségek jogát saját nyelvük, kultúrájuk ápolására, 1. cikkében kimondja a népek önrendelkezési jogát is. Márpedig azzal, hogy az önrendelkezéshez való jog a létező államok végső legitimitációja lett, ezzel az etnikai identitás vált a politikai legitimitáció alapjává.¹² Értelemszerűen így minden kollektív nemzeti alapú jogkövetelés az államiság iránti igény gyanúját vetheti fel.

Az 1990-es évektől azonban ez a mereven elutasító hozzáállás lassan oldódni kezdett a nemzetközi szervezetekben, és több – jogilag nem kötelező politikai jelle-
gű – nemzetközi dokumentumban megjelentek halvány utalások a kisebbségek
autonómiához való jogára.¹³ Ezek közül kiemelkedik az Európa Tanács Parlamenti
Közgyűlésének 1201(1993) sz. *Ajánlása*, amelynek 11. cikke az „autonóm közigaz-
gatás” lehetőségét is megemlíti azokon a területeken, ahol a kisebbségek többséget
alkotnak.¹⁴ Az *Ajánlást* ugyan az ET-tagállamok nem fogadták el szerződéses for-
mában, de jelentőségét az adja, hogy több nemzetközi szerződésben, így pl. a ma-
gyar–szlovák és magyar–román alapszerződésekben a szerződő felek jogilag köte-
lező normaként hivatkoztak rá (bár a szerződő felek egészen eltérő értelmezéseket
fűztek ehhez a cikkhez). Az 1201-es ajánlást értelmező véleményében a Velencei
Bizottság kifejtette, hogy bár az államok számára ez jogi kötelezettséget nem jelent,
azonban a kisebbségi autonómia elfogadható és méltányolható eszköze lehet a ki-
sebbségi jogok védelmének, bár „az államnak nagy választási lehetősége lesz a 11.
cikk [...] betartását illetően.”¹⁵

A legelőremutatóbb dokumentum ebben a tekintetben egyértelműen az *ET Parla-
menti Közgyűlésének 1609 (2003) sz. ajánlása* és a hozzá kapcsolódó *1334(2003)
sz. határozat*. Az ajánlás rámutat arra, hogy az autonómia valójában nem mindig a
potenciális külső önrendelkezési igény előszobája, hanem sokkal inkább az államon
belüli etnikai konfliktusok megoldásának egyik lehetséges eszköze (amint címében
is fogalmaz „az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok
megoldását ösztönző forrás”). Az ajánláshoz fűzött magyarázó háttér tanulmány rá-
mutat arra, hogy a mai létező kisebbségi autonómiák Európában mind létező kon-
fliktusok alapján születtek meg, olyan politikai kompromisszumként, amely mind a
területi sérthetlenségét féltő állam, mind a kisebbségek számára hosszú távú biz-
tonságot jelenthet.

A határozat kilenc pontban foglalja össze azokat az alapelveket, amelyeket az álla-
moknak megfontolásra javasol az autonóm státus létesítésekor. (1) Az autonóm stá-
tusnak az érintettek megállapodásán kell alapulnia. (2) Az autonóm státus egy dina-
mikus folyamat része, ezért folyamatosan fejleszthető, tárgyalható. (3) Az autonóm
státust az alkotmányban kell rögzíteni, és csak az alkotmánynak megfelelően lehet
módosítani, továbbá tartalmaznia kell a központi hatalom és az autonóm hatalom
közötti világos hatalommegosztást. (4) Az autonóm státusnak garantálnia kell az
autonóm hatóság megfelelő képviselését és hatékony részvételét a döntéshozatalban
és a közügyek intézésében. (5) Az autonóm közösségeknek helyi szinten demokrati-
kusan választott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal kell rendelkezniük. (6) Az
autonóm státusra vonatkozó megállapodásban megfelelő forrásokat kell biztosítani
az autonóm hatóságok számára, melyek lehetővé teszik, hogy a központi hatalom
által rájuk ruházott feladatokat ellássák. (7) Létre kell hozni egy speciális mechaniz-

must a központi kormányzat és az autonóm hatóságok közötti viták megoldására. (8) Ha a feszültség továbbra is fennáll a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között, a nemzetközi közösségnek kell a tárgyalási folyamatot támogatnia. (9) Kötelező védelmezni az autonóm entitás keretén belül élő kisebbségek jogait.¹⁶

Amíg azonban a jogilag nem kötelező ajánlásokban és politikai nyilatkozatokban kedvező utalásokat is találunk az autonómiára, addig az egyetlen európai egyezmény, amely a kisebbségek jogait fogalmazza meg, még áttételesen sem ismeri el az autonómiához való jogot. A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény pusztán arra szorítkozik, hogy felszólítja a részes államokat, hogy biztosítsák a kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét a közügyekben „különösen az őket érintőekben”.¹⁷

Belső önrendelkezés

Mindazonáltal az önrendelkezéshez való jogot nem feltétlenül kell az önálló állami-ság fényében vizsgálni: a politikai és nemzetközi jogi szakirodalomban többen is kísérletet tettek a különböző politikai értelmezések összebékítésére úgy, hogy az önrendelkezéshez való jog fogalma az etnikai csoportokra is kiterjeszhető legyen. Az önrendelkezés ugyanis nem feltétlenül jelent valaminő egyszeri és oszthatatlan jogot. Ahogy arra Cassese és Hannum is rámutatott, az állam teljes lakosságának külső önrendelkezése (az önálló állam) ugyanis nem zárhatja ki az államon belül élő, a többségtől eltérő nemzeti vagy etnikai népcsoportok belső önrendelkezéshez való jogát.¹⁸ Az említett nemzetközi dokumentumok, éppen azért, mert erről a kérdésről valójában hallgatnak, nem zárják ki ennek a megosztott önrendelkezésnek a lehetőségét.

Az önrendelkezési jog ilyen kiterjesztő értelmezésekor valójában azzal a létező társadalmi valósággal kell számolni, hogy az etnikai vagy nemzeti közösségek a modern nemzetállamok világában – amennyiben saját közösségük sajátosságait meg kívánják őrizni – olyan önálló intézményi rendszerre is igényt tarthatnak, amely ezt biztosítja. Ez természetesen az állam közhatalmi jogosítványainak megosztását is jelentheti azokon a területeken (például oktatás, nyelvhasználat vagy területi autonómia esetén a területi közigazgatásban), amelyek ennek a célnak az elérése szempontjából jelentősek. Az etnikai, nemzeti csoportidentitás megőrzése ugyanis magában foglalja azt, hogy biztosítva legyen ennek az identitásnak a generációk közötti átadása is. Erre az egyén nem, a család vagy más társadalmi csoport pedig csak korlátozottan képes. Ennek az időbeli vagy „történelmi” folytonosságnak a biztosításához a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenntartsa, gyakorlatilag intézményei feletti döntéshozói jogkörökkel rendelkezzen. Ezek persze lehetnek egyesületek vagy

más magánjogi intézmények, de az államok nemzeti jellege miatt, ez az identitás megőrzését érintő közügyekben való hatékony és intézményesített részvételt is megköveteli. A különböző szintű önkormányzatok rendszere minden demokratikus államban megteremthető, hiszen az önrendelkezés gyakorlása nem ad jogot a többségnek arra, hogy akaratát mások jogainak sérelmére érvényesítse. Ebben az összefüggésben pedig jobban megérthető és elfogadható, hogy a népek önrendelkezéshez való joga nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is működhet érvényesülő egyetemes emberi jogként.

A Nemzetközi Bíróság például 1998-as Kelet-Timor-ügyben hozott határozata ki mondja, hogy a népek önrendelkezési joga *erga omnes* jog, ami azt jelenti, hogy a mai nemzetközi jog egyik lényegi és általánosan érvényesülő elvéről van szó.¹⁹ Bár nyilvánvaló, hogy a hágai Bíróság nem a kisebbségek önrendelkezési jogára gondolt, amikor ezt az elvet megfogalmazta, ám azzal, hogy az önrendelkezéshez való jogot általános érvényű jogként ismerte el, elszakította ezt az elvet a gyarmati függetlenség egyedi folyamatától. Ez pedig alkalmat ad arra, hogy minden új helyzetben megkíséreljük az önrendelkezési jog újrafogalmazását. A belső önrendelkezési jog a függetlenné válás igénye nélkül biztosíthatja egy kisebbség számára az identitás megőrzéséhez szükséges önállóságot.

Záró gondolatok

Az eddigi európai példák azt mutatják, hogy kisebbségi autonómiák, elsősorban a területi autonómia kialakulásában döntő szerepe van azoknak a tényezőknek, amelyek a többség politikai képviselőit a nemzeti kérdésekben kompromisszumra kényszerítik. Ezek lehetnek külső tényezők (nemzetközi közösség vagy az érintett kisebbség anyaországának befolyása) és belső tényezők is (kormányzati alkuk kényszere, erős kisebbségi közösségek nyomásgyakorló ereje, lehetséges konfliktusok elkerülésének szándéka stb.).

A közép- és kelet-európai térségben, így a szomszédos államok többségében ezek a kényszerítő elemek az 1990 utáni időszakban nem voltak meghatározóak. Ez jelentős részben a nemzetközi környezetre és az érintett államok nemzeti kizárólagosságra építő politikájára, részben Magyarország külpolitikájára és részben a kisebbségi magyar közösségek társadalmi problémáira vezethető vissza. A kisebbségi autonómia-követelések akkor lehetnek sikeresek, ha a többség számára is van tétje az alkunak.

A kisebbségi autonómia és a belső önrendelkezés elvének nemzetközi elfogadása azonban a közelmúlt eseményeinek fényében komoly nehézségekbe ütközhet. A Koszovó függetlenné válását elutasító reakciók egyes államok részéről éppen az autonómia-követelésektől való félelmet tükrözik, és a koszovói szerbek jogi helyzeté-

nek rendezése sem hathat nyugatatóan ezekre a félelmekre. A Szerbián belüli koszovói autonómia lehetetlenné válása mellett ugyanis a koszovói szerbek autonómia-igényei is ellenállásba ütköznek. A 2008 áprilisában elfogadott koszovói alkotmány ugyan nem kisebbségként, hanem közösségként ismeri el a szerbeket, de – az Ahtisaari-tervvel ellentétben – semmilyen speciális kulturális vagy területi öngazgatást nem kínál számukra. Ez által a koszovói függetlenség a nemzetközi közvéleményben nem a szerbeknek nyújtott példaszerű autonómia megoldásokról, hanem éppen egy függetlenné váló autonóm régió veszélyeiről szólhat. A dolgok jelenlegi állása szerint kisebbségek számára kedvező precedensről nem beszélhetünk ebben az ügyben.

A kedvezőtlen folyamatok mellett azonban a demokratikus öngazgatás kiteljesítéséhez az európai integráció is keretet adhat. Bár az Európai Unióban a tagállamok politikai integrációjának megtorpanásával együtt a közös európai politikai értékek is látszólag háttérbe szorulnak, azonban a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómia-törekvéseknek. Természetesen a kisebbségi jogok biztosításának *szintje* minden állam belügye és a közösségi jog a hátrányos megkülönböztetés tilalmán kívül nem érinti ezeket a jogokat, mégis egy olyan politikai és retorikai keretet adhat, amely az autonómia-érvek legitimitációját is segítheti.

Az Európai Unión belül, az érintett államokban az autonómia-igények elfogadásához/elfogadtatásához szükséges „kényszer” nem feltétlenül a konfliktusok, hanem a demokratikus fejlődés, a politikai és gazdasági hatékonyság erejével teremthető meg. Ennek egyik elismert szlogenje a „községek Európája”, amely nemcsak a helyi községek erejét hivatott megjeleníteni, hanem a határokon átnyúló, az európai régiók, községek közötti mindennapi, hatékony együttműködés igényét is.

Jegyzetek

- ¹ A Köztársasági Elnöki Hivatalban 2007. május 18-án rendezett „Autonómia, regionalizmus, regionális fejlesztés” című konferencián elhangzott referátum szerkesztett változata.
- ² Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Jogi Tudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
- ³ Vö. még a térség országainak a külföldön élő nemzetársaikra vonatkozó alkotmányos szabályozásait: Halász, Iván: Models of kin-minority protection in Central and Eastern Europe. – In Osamu Ieda (ed.) Beyond sovereignty: from Status Law to transnational citizenship? Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido Univ., 2006. 255–279.
- ⁴ Az elméleti irodalomból erről bővebben Bíró Gáspár: Az etnikai elvű csoportautonómia néhány elméleti kérdése. In uő.: Az identitásválasztás szabadsága. Budapest: Osiris, 1995, 177–281.
- ⁵ Vö.: a két világháború közötti időszakra Balogh Arthur: A kisebbségek és a kisebbségi jogok in: Magyar Kisebbség 1996/3, 72–73., illetve napjainkban erről Gaetano Pentassuglia: Minorities in International Law: An Introductory Study. Strasbourg, Council of Europe – ECMI, 2002. 1. fejt.

- ⁶ Lásd pl. Capotorti-definíciót Capotorti F.: *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979. vagy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében elfogadott 1993 (1201) sz. Ajánlás definícióját.
- ⁷ Lásd erről: Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok. In *Magyar Kisebbség* 1996/1–2.
- ⁸ A különböző autonómiaformák bemutatására lásd: Georg Brunner – Herber Küpper: *European Options of Autonomy: a typology of autonomy models of minority self-governance*. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 11–36.
- ⁹ Lásd erről röviden Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris, 2006. 154–170.
- ¹⁰ Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- ¹¹ Asbjørn Eide: „Minorities in a Decentralized Environment” 1998. lásd: http://www.minelres.lv/publicat/Eide_Yalta98.htm
- ¹² Vö.: Walker Connor: *The Politics of Ethnonationalism* in: *Journal of International Affairs*, vol. 27, no. 1. 27.
- ¹³ Vö.: EBEÉ 1990-es Koppenhágai Dokumentum (32 és 35. pont); EBEÉ kisebbségi szakértők 1991-es genfi találkozásának dokumentuma <http://www.minelres.lv/osce/gene91e.htm>; EBESZ 1999-ben elfogadott Európai Biztonsági Chartája; az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának 1998-as „A nemzeti kisebbségek és a területi autonómia” című ajánlása.
- ¹⁴ A 11. cikk így fogalmaz: „Azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelően és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, illetve különleges státussal rendelkezzen.”
- ¹⁵ A Velencei Bizottság véleménye az 1201-es Ajánlás (1993) 11. cikkét illető értelmezésre vonatkozóan in: *Magyar Kisebbség* 1996/3., 98.
- ¹⁶ Görömbei Sára: *A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra* in: *Magyar Kisebbség* 2003/2–3.
- ¹⁷ 15. cikk
- ¹⁸ Antonio Cassese: *Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*. University of Pennsylvania Press, 1996.
- ¹⁹ International Court of Justice, *East-Timor Case*, 30 June 1995, Rec. 1995, 102.

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 *intézhesse 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 státutumokban 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, mégis csak 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 vegyünk 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 öniszabgatását lehetővé tevő hatás-

körök, és a szórványban 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 állandó autonóm terület anyagi forrásait nem fix összegben határozzák meg, hanem a finn költségvetés százalékában, így az állandó svédok is érdekelték 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 javasolom 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 lére. 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 tetről.

A nemzeti fejlesztési tervekhez hasonlóan, a határon túli magyar közösségek esetében is *szükség lenne egy objektív adatokon alapuló helyzetleírásra-állapofelmérésre*, 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 rész kutatások, 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 összekovácsolja 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 kommu-

nikálható 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 cél kitűzése. 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 leelemibb feltétele, hogy egy-két évtized múlva is legyenek a határon túl kellő számban magyarok, akik élvezhetik az autonómia áldásait.

Bakk Miklós

NEMZETI ÉS REGIONÁLIS: AZ AUTONÓMIA ERDÉLYBEN

Az autonómia fogalma – mint közismert – azt a keretet és azokat a jogosítványokat jelenti, amelyekkel az emberek egy csoportja bizonyos területen önálló döntéseket hoz, és azoknak valamilyen intézményi, közpolitikai és közgazgatási eszközökkel érvényt is szerez. Az autonómia az európai kultúrában nem feltétlenül kapcsolódik nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez, hiszen az egyetemi autonómia vagy a települések önkormányzatisága is ilyen csoportokra, közösségekre vonatkoztatott közös döntéseket és azok végrehajtásának a keretét jelenti.

Nemzetépítés avagy politikai közösségépítés ?

Léteznek tehát különböző autonómiák, melyek tradíciókra (egyetemek), a modern demokrácia európai és amerikai alapjaira (települési önkormányzatok), illetve mindkettőre visszavezethetők; mégis, az autonómia kérdése erőteljesen politikai karakterűvé elsősorban a nemzeti kisebbségek, etnikai csoportok autonómiájának kérdése kapcsán vált.

Ennek oka, hogy a különböző autonómiaformák közül a nemzeti kisebbségek (etnikai csoportok) autonómiája az, amely a nemzetállammal, a nemzeti szuverenitással konzubsztanciális, azaz: a közösségnek azt a politikai dimenzióját erősíti fel, amelyre a modern nemzetállam is igényt tart. Ezért a közösségi-politikai lojalitás kialakításában a nemzetállami lojalitás konkurenciájaként jelenik meg, ami az állam egésze szempontjából veti fel a legitimitás kérdését.

A nemzetállam a vesztfáliai béke utáni formájában kialakult, területi uralmát fenntartani képes hatalom és a francia forradalom után demokratikus tartalommal feltöltődött szuverén nemzeteszme termékeny összekapcsolódásával jött létre, amely a 18–19. századtól az „egy állam – egy nemzet” paradigmáját tette uralkodóvá. E paradigma kialakulását vizsgálva írta Will Kymlicka és Christine Straehle, hogy

az elmúlt két évszázadban két alapvető tendencia volt tapasztalható: a) a birodalmak, királyságok, városállamok, gyarmatok színes sokasága nemzetállamok sokkal egyeneműbb halmazává szerveződött át, és ezek közül majdnem mindegyik nemzetépítési politikát folytatott a közös nemzeti identitás (a közös nyelv, kultúra) megteremtése érdekében; b) a preliberális vagy nem demokratikus kormányzati formák (monarchiák, katonai diktatúrák stb.) majdnem mind liberális-demokratikus rendszerekké alakultak át. És okkal feltételezhető, hogy e két tendencia valamiképpen összetartozik, affinitás áll fenn a nemzetállam és a liberális demokrácia között.¹

A nemzeti kisebbségek autonómiáinak „erős” változatai szintén e paradigmába illeszkedően valósítják meg a területi uralom, legitimitás és demokratikus politikai közösség összekapcsolását – azaz: a nemzeti kisebbségnek mint politikai közösségnek a politikai modernitás iránti igényét, a közösség „saját demokráciára” való törekvését fejezik ki –, ezért a nemzetállam területén kihívást jelentenek annak legitimitásával és területi uralmának kiépítésével szemben. Az ezzel kapcsolatos viták is tükrözik ezt: a kisebbségi autonómia „erős” – területi és nemzeti karakterű – változatai a klasszikus államelit nézőpontjából az államot és a politikai közösséget „romboló” törekvéseknek tűnnek, az államnemzettel szemben ellenséges nemzetépítésnek, miközben a nemzeti kisebbségek ezt az államon belüli politikai közösség újragondolására, átszervezésére irányuló javaslatként szokták előterjeszteni.

Már ebből is kitűnik, hogy a kisebbségi autonómiákat érdemes az államon belüli politikai közösség újragondolásának kísérleteként is megvizsgálni. Ezt különösen aktuálissá teszi az, hogy a 20. század végére és a 21. század elejére a politikai együttélés formáinak változatossága, a politikai közösségképződés rétegzettségének a ténye nyilvánvalóvá vált: a helyi közösségek, régiók, a hagyományos – vesztfáliai értelemben vett – nemzetállamok, regionális integrációk, globális közösségek immár egyaránt igényt tartanak a demokrácia keretei között megfogalmazható létmódokra és döntéshozatali mechanizmusokra.² Mivel a politikai közösségek között korábban mind a valós folyamatok, mind az elméleti hagyományok tekintetében az állam állt a középpontban, ezért sokáig az állam volt a politikai közösség paradigmája, pontosabban: a modern, újkori politikai közösség majdnem kizárólagos formája sokáig a nemzetállam volt.³

Ma azonban a politikai közösségek újabb, állam alatti és állam feletti formái – köztük elsősorban a „*sub-state*” területi-politikai közösségek – leválasztották a közösség magábanvaló kérdését az intézményesülési formák kérdéséről, és a kisebbségi autonómiák kérdése ebben a megváltozott kontextusban fogalmazódott újra. E tekintetben a magyar kisebbségi autonómiák nézőpontjából legalább két kérdést kell megvizsgálunk: 1. Mit jelent az autonómia két klasszikus formája – a területi és a kulturális autonómia – ebben a megváltozott kontextusban? 2. Miképp változott meg a nemzetépítés és az autonómia összefüggése?

Területi autonómia és modernizáció

Az erdélyi magyarság számára lehetséges autonómiaformákra vonatkozóan immár közhelyszerűvé vált a tétel, hogy ott, ahol a magyarok lokális területi többséget alkotnak – tehát a Székelyföldön mindenképpen – a területi autonómia a kívánatos, másutt viszont a kulturális autonómia lehet inkább a megoldás.

Másrészt e két autonómiaforma mérlegelése, összehasonlítása során gyakran előtérbe kerül az a – majdhogynem klisészerű – érv, hogy a kulturális autonómia, amely az önkéntes egyéni csatlakozás alapján és nem területi alapon szerveződik, előnyösebb, mivel – egyrészt – az önkéntesség (a közösséghez való szabad csatlakozás) elve konstituálja, másrészt pedig nem idézi elő a territoriális elkülönüléssel járó biztonspolitikai kockázatokat.

Csak hogy a kulturális autonómiának számos olyan, távolról sem előnyös vonása van (ezeket szisztematikusan Rainer Bauböck tekintette át⁴), amelyeket az erdélyi magyarság esetében külön is mérlegelni kell azon politikai tervek nézőpontjából, amelyek ezt az autonómiatípust elégséges és megnyugtató megoldásnak vélik.

A két autonómiaforma összevetésének egyik fontos nézőpontja a kisebbségi csoport jellege. Míg a kulturális autonómia elegendő lehet azon csoportok esetén, amelyek a közös származás mítoszában vagy valláson alapszanak, azon közösségek esetében, amelyeket valamilyen regionális nyelv vagy külön jogi és politikai-intézményi hagyományok határoznak meg, a nyelv és az intézményi hagyományok megőrzése már nem lehetséges területi autonómia nélkül. Ezért az erdélyi magyarság közösségi identitása – amely a nyelvben és a közös kultúrát fenntartó intézményekben jelenik meg és perpetuálódik – a területi autonómia révén kaphat igazi biztosítékot fennmaradásához és fejlődéséhez. Annál is inkább, mert a megőrzés egyben a modernizációs folyamatba való bekapcsolódást is jelent, ez pedig nem lehetséges a területi-közpolitikai dimenzió nélkül; az identitás megőrzésének és a közösség modernizációs folyamatokban való részvételének az összekapcsolása – az, hogy a hagyományok megőrzése ne váljon és tűnjön a fejlődéssel ellentétesnek – csakis az identitáspolitikai és a területi alapú közpolitikák közös alapra helyezésével lehetséges, amelynek feltételei viszont csak a területi autonómia révén adóttak.

Erős érvnek tűnik továbbá a kulturális autonómia mellett, hogy nincs kitéve az országon belüli területi mobilitás hatásainak. Az autonóm csoport egyes tagjai nem veszítik el kulturális védettségüket, ha egy olyan területről, ahol helyi többséget alkottak, elköltöznek olyan területre, ahol csekély kisebbséget képeznek. Ugyanúgy leadják szavazataikat csoportjuk autonóm szerveire, mint korábban, és ugyanúgy igénybe tudják venni az autonómia támogatását, mikor helyi iskolákat vagy kulturális intézményeket igyekeznek alapítani. A csoport relatív nagysága csakis belső reprodukciós feltételeitől látszik függeni. Ezzel szemben a területi autonómia látszólag elveszhet, ha a csoport létszáma és relatív súlya folyamatosan csökken, és ez lehet-

séges is, mivel az európai térség politikai felfogása szerint (az uniós jog alapján pedig különösképpen) a bevándorlás igazából nem akadályozható meg. Valójában azonban legtöbb esetben a területi alapú közpolitika lehetővé teszi, hogy a helyi többségnek – mihelyst átfogó területi autonómiára tesz szert – ne legyen szüksége a szabad bevándorlás korlátozására, hogy többségét a szokásos közpolitikai eszközökkel stabilizálja (amint Dél-Tirol lakáspolitikája is példázza ezt). Sőt, már a „kisebbségi nyelv regionálisan dominánssá tétele elriasztja az ország más részeiből érkező bevándorlók jelentős hányadát (anélkül, hogy önmagában antiliberálisabb lenne, mint a többségi nyelv hasonlóan dominánssá tétele az állam többi részében)”⁵. E dominánssá tétel fontos, egyenlőséget nem sértő lépése lenne Székelyföldön a magyar nyelv második hivatalos nyelvvé tétele, azaz: ha a magyar nyelv használata nem csupán szokásjog és egyéni nyelvhasználati jog lenne (ahogy ez jelenleg fennáll), hanem a köztisztviselők betöltésének világos jogi feltétele is.

Fontos különbség van a kulturális autonómia és a területi autonómia között a pluralis politikai kultúra fenntartásában is. Míg a kulturális autonómia rendszerint „a civil társadalmat nemzeti blokkokra osztja”, a területi autonómia esélyt ad arra, hogy „a civil társadalom sokszínűsége a nemzeti közösségekben is tükröződjön”⁶. Egy kisebbségi közösség politikai kultúráját sokkal inkább meghatározza elitje, mint egy tagolt, állami keretekben intézményesült társadalomét.

Kulturális autonómia esetén a kisebbségi elitek nullaösszegű játszmát játszanak a közösséghez tartozó egyének hűségéért (Bauböck⁷), azaz arra a veszélyre összpontosítanak, hogy a közösség tagjai beolvadhatnak a többségbe, ami viszont közvetlenül is érintené a kulturális autonómia intézményrendszerében a számukra biztosított pozíciókat és erőforrásokat. Ilyen körülmények között az elitek nem a közösség kulturális értékeinek belső dinamikájára, hanem a közösség határaitra összpontosítanak, ideológiákat és nyomásgyakorló eszközöket vetnek be a határok „megerősítésére”. Mivel a kulturális autonómián belül ezek az elitek uralják az oktatási és kulturális intézményeket, ezeken keresztül próbálják meg rákényszeríteni a közösség tagjait a határnormák elfogadására, ezzel viszont a belső pluralizmust, a fejlődést akadályozzák. A kulturális autonómiának ez a logikája egyébként az autonómia intézményesülésének hiányában is (csupán az RMDSZ által kialakított „lány konzociativitás” körülményei között) érzékelhető – például – az erdélyi szórványvidékeken: itt az iskola fenntartásának gondja, az, hogy a magyarok magyar iskolába írassák gyerekeiket – melyhez közvetlenül kapcsolódnak a helyi elit esélyei, lehetőségei – jóval fontosabbá vált, mint az oktatás tulajdonképpeni minőségének a kérdése.

A területi autonómia viszont, amennyiben szilárd közjogi keretekkel rendelkezik, sokkal nyitottabb tud lenni a kisebbségi közösség pluralis politikai kultúrájának fenntartásában. Minél szilárdabbak a területi autonómia alapjai, annál nyitottabbak, fogékonyabbak a nemzeti kisebbség területi vezetői egy befogadóbb, pluralisabb nemzetkisebbségi identitás propagálása iránt. Ez egyben azt is jelenti, hogy ott, ahol

a területi autonómiának stabil alkotmányos alapjai vannak, lehetővé válik – épp a közösség belső politikai pluralizmusa nyomán – olyan modernizációs stratégiák kialakítása, amelyek összhangot teremtenek a kompetitív piaci logikák, az alternatív (versengő) közpolitikai megoldások (ezek az európai integráció körülményei között egyre több standardizált eljárást tartalmaznak) alkalmazása, valamint a közösség kulturális határának fenntartása, mint cél között.

A területi autonómia ugyanakkor nem csupán azt a lehetőséget jelenti, hogy a közpolitikai célok hozzáigazíthatók lesznek a kisebbségi csoport határai fenntartásából adódó célokhoz, azaz, hogy identitáspolitikai célt is szolgáljanak, hanem azt is, hogy az állam területi hatalmának részeként eleget kell tennie a közös állampolgárságból – az állampolgári egyenlőségből – fakadó követelményeknek is. Ezért a területi autonómiával rendelkező kisebbségi csoport nem nyomja el, nem asszimilálja a belső kisebbségeket, hanem a közös állampolgárság garanciái mellett integrálja saját rendszerébe. A területi autonómia ugyanis a regionális többségre ruhazza a védelem felelőségét, azonban a helyi többség képviselői, minthogy az állam területi fennhatóságát is gyakorolják az autonóm területen, nem tekinthetnek el az egyenlőség azon felfogásától, amely az ország egészére nézve – épp a számukra is kedvező „multikulturális gyakorlat” közös nevezőjeként – kialakult. Ha ez a gyakorlat az általános egyenlőségfelfogás részévé tette, azaz a „társadalmi polgárság” dimenziójába helyezte a nyelvi különbözőséggel számot vető, partikularizált bánásmódokat, akkor a területi autonómia hatóságainak, mint állami hatóságoknak ezt érvényesíteniük kell.

Ha mindezt Székelyföld kérdéseként gondoljuk át, akkor egyértelmű, hogy a székelyföldi térség modernizációja is a helyi társadalmak versengő, plurális dimenziójában és az abban újrafogalmazódó identitáskeretekben jelenik meg. Azaz: Székelyföld területi autonómiájának a közjogi kereten túli legfontosabb kérdése az, hogy sikerül-e a helyi politikai versenyt és a térség közös identitásának építését összhangban tartani. Ez a székelyföldi politikai pluralizmus nézőpontjából a politikai *versenydimenzió* és *identitásdimenzió* megfelelő egyensúlyát jelenti.

Más térségekben viszont a kisebbségi magyarság politikai képviselőinek identitásdimenziója marad a domináns, és ez – amennyiben a kulturális autonómia céljába torkoll – nem garantálja e magyar csoportok részvételét a modernizációs folyamatokban úgy, hogy az egyben identitásukat is biztosítsa. Ezért a kulturális autonómia klasszikus formáit az erdélyi szórványterületeken illetve interetnikus együttélési övezetekben a területi-politikai közösségek szerveződésének olyan intézményi keretébe hasznos helyezni, amelyekben a modernizációs folyamatokra is az identitáskeretekben keresztül van befolyása a kisebbségi eliteknek.

Mindez valójában az autonómiák hosszú távú sikerességének a kérdése, és önmagában nem ad választ arra, hogy magának az autonómia közjogi kereteinek a kialakításában melyek a sikeresség feltételei, ahogy azt más szerzők (például Ruth Lapidoth vagy Yash Ghai) vizsgálták.⁸

A regionalizmus – „*framing*” és hordozóhullám

A nemzeti kisebbségek autonómiáinak területi változatai tehát a nemzetállam paradigmájába illeszthetően valósítják meg a területi uralom, legitimitás és demokratikus politikai közösség összekapcsolását. A területi autonómiák létrejöttének mindazonáltal épp ez az egyik legnagyobb akadálya.

Következésképpen kérdés, hogy létrehozhatók-e olyan területi-politikai közösségek, amelyek nem a nemzetállam paradigmája szerint konstituálják az állam alatti (*sub-state*) politikai szintet?

A nemzetépítés klasszikus 19. századi formája az *államnemzeti/állampolgári közösség* létrehozására irányult; ez azoknak a folyamatoknak felelt meg, amikor a modernizációs folyamatok fókuszpontjában az állam állt, amely egyszerre volt piac- és állampolgári közösségszervező.

A 21. században, a globalizáció és az EU-integráció által kialakított politikai térszerkezetben – amelyben, mint immár közhelyszerűen is állítják, a nemzetállami struktúrák „fellazultak” – a *nemzetépítő stratégiák* összetettebbekké és ellentmondásosabbakká váltak.

James Goldgeier és Csergő Zsuzsa szerint ma a nemzetépítésnek négy fő iránya különböztethető meg⁹:

1. a klasszikus (állam)nemzetet építő;
2. a határokon átnyúló – transzszuverenitást célzó;
3. a védekező;
4. és az állam alatti (*sub-state*) nemzetépítés.

E négy típus nem egymást kizárva, hanem inkább egymásnak ellentmondva és egymást kiegészítve van jelen az egyes nemzetépítő gyakorlatokban. Magyarországon és a magyar nyelvterületen is megfigyelhető mind a négy típus.

A klasszikus *államnemzet-építés* bizonyos értelemben politikai viták tárgya ma is Magyarországon, latens módon jelen van a kisállami Magyarország identitásának újrafogalmazási kísérleteiben.

A *védekező* típus gyengébb, mint egyes nyugati államokban, ahol elsősorban a bevándorlás-ellenességben, az azoknak hangot adó mozgalmak és pártok révén van jelen. Azonban számos jelből¹⁰ arra lehet következtetni, hogy ez a típus markánsabbá válik az elkövetkező évek során.

A határokon átnyúló – *transzszuverenitást célzó* – típus ezzel szemben jóval erőteljesebben nyilvánult meg (nemzetközi összehasonlításban); ide sorolható törekvések: a státustörvény, a kettős állampolgárság, valamint a kulturális nemzet fogalmának az elfogadtatására irányuló magyar kísérletek.

Az *állam alatti* nemzetépítés egyes, magyarok által lakott határon túli régiókra jellemző törekvés, mely területi és/vagy kulturális autonómiák kialakítására irányul.

A magyar autonómiák kérdése tehát elsősorban állam alatti (*sub-state*) nemzet-építési kérdésként fogalmazódik meg a szomszédos államok nemzetépítő gyakorlataiba ékelődve, mintegy azok konfliktusos összetevőjeként, Magyarország nézőpontjából viszont egy sajátos kettősséget jelent. Az autonómia révén ugyanis a határon túli magyar közösségek közjogi keretekkel rendelkező, önálló politikai közösséggé válhatnak, és így – bizonyos értelemben – leválnak arról a magyar nemzet-építési törekvéstről, amelynek a politikai centruma Magyarország, azaz a magyarországi politikai közösség. Ugyanakkor az autonómia az egyik leghatékonyabb eszköze a kisebbségi helyzetben levő magyar közösségek kulturális reprodukciójának, ezért a magyar kulturális nemzet nézőpontjából alapvető érdek az intézményesülésük, és a magyar kulturális nemzet érdekeit tekintő magyar államnak is kell támogatnia ezt.

A területi autonómia tekintetében 2006–2007-ben három erdélyi stratégia körvonalazódott: 1. a Székely Nemzeti Tanács stratégiája Székelyföld területi autonómiáját a nemzetállamiság részleges leépülésére, illetve a nemzetközi politikai nyomásra alapozta inkább, és tisztán etnopolitikai dimenzióban – a *belső önrendelkezés* elve alapján – fogalmazta meg azt; 2. az RMDSZ stratégiája elsősorban a fejlesztési régiók átalakítását, majd *területi precedensként* való érvényesítését célozta meg; végül 3. az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács műhelyében kimunkált stratégiai irány Székelyföld területi autonómiáját egy regionalizációs folyamat koncepciójába, az *aszimmetrikus regionalizmus* jövőképébe illesztette be. Ez utóbbi elképzelés szerint előbb-utóbb sor kerül a felülről végrehajtott regionalizáció (mint közigazgatási reform) és az alulról jövő regionális mozgalmak, kezdeményezések valamilyen történeti kiegyezésére¹¹.

Az erdélyi politikai térszerkezet átalakításában mindhárom stratégiára lehet alapozni, de differenciáltan, tekintetbe véve azt, hogy a területi-politikai közösségek kialakításában a „nemzeti” többféle módon válhat konstitutív elemmé. Ebben az átalakításban a regionalizmus fogalma kulcselem, legalább két szinten:

- a) a politikai diskurzusban a nemzetpolitikai célok európai integrációs keretezését, egyfajta „*framing*”-et szolgáltatva;
- b) a klasszikus nemzetállami szerkezet és demokráciamodell átalakulása tekintetében a regionalizmus magának az átalakulásnak a hordozóhulláma, amelyre fontos politikai tervek ültethetők.

A regionalizáció nézőpontjából Erdélyben a területi-politikai közösségek kialakításának a következő eltérő típusaival kell számolni:

1. *Székelyföld* esetében a *sikeres nyugati etnoregionális modelleket, területi autonómiákat* kell szem előtt tartani. E tekintetben a határokon átnyúló magyar kultúrnemzet-építés érdeke a román politikai rendszernek az az átalakulása, amelynek főbb irányait a radikális decentralizáció, a közvetlen demokrácia intéz-

ményeinek erősödése, a regionális elitcsoportok megerősödése és a regionális pártok létrejötte és megerősödése jelöli ki. Habár a magyar kül- és nemzetpolitikának jóformán egyáltalán nincs eszköze ilyen horderejű változások elérésében, a székelyföldi régió tekintetében mégis számba kell venni a következőket: a) fontos a székelyföldi autonómatörekvés erőteljesebb támogatása, nemzetközi szinten is; b) a bilaterális kapcsolatban folyamatosan napirenden tartható az, hogy Székelyföld státusa érdekében induljanak meg, illetve folyamatossá váljanak a tárgyalások a központi kormányzat (az állam centruma) és a régió legitim képviselői között; c) Székelyföld szimbolikus megjelenése is támogatása az uniós gazdasági és kulturális térségben.

2. *Egy határ menti, közigazgatási régió* esetleges kialakulása esetén ebben a régióban a *konzociatív önkormányzatiság* lehet a stratégiai cél. Ezt a határon átnyúló magyar kulturális nemzetépítés céljai felől a határ menti együttműködés már adott eszközkészlete segítheti. Ilyen eszközök: a) határ menti programok; b) települési önkormányzatközi kapcsolatok fejlesztése; c) a határ mentiség újabb felfogásának és intézményesítésének szorgalmazása az EU szintjén.
3. *A bánági térség* esetében a régió *multikulturális hagyományai* adhatják a politikai térszerkezet átalakulásának magyar szempontból kedvező tartalmát; erre lehetne alapozni a regionális szintű – azaz: a régió közjogi szerkezetébe beépített – magyar kulturális autonómiát. Ennek előnye azonban csupán annyi lenne, hogy: a) valamelyest fêkezne az asszimilációs nyomást; b) intézményesen is segítene azon etnikai kapcsolathálók kialakításában, amelyek révén a szórványmagyarság egyes rétegei számára több mobilitási csatorna nyílik a tömbmagyar kulturális közegben létező karrierépítési lehetőségek felé.
4. *A belső-erdélyi térségben* (elsősorban Dél-Erdélyben) szintén a szórványhelyzet logikájából kiindulva kell megalkotni a régióintézményesülés kívánatos irányát. A bánági multikulturalitástól eltérően azonban itt inkább a „*nagyszabeni modell*” lehet fontos támpont, azaz a szász példa követése: a magyarság etnikai jelenlétének meggyengülése (illetve: dél-erdélyi eltűnése) nyomán a magyar kulturális jelenlét, műemlékkincs közös közép-európai örökségként tüntethető fel, a transzszuverenitást célzó magyar nemzetpolitikának ezen örökség „közös voltába” – egyfajta közös közép-európai identitás megalkotásába – hasznos investálnia a kulturális reprodukció közvetlen támogatása mellett, amely szintén a regionális szintű magyar kulturális autonómiában kaphatna intézményes támaszt.

A magyar nemzetpolitikai érdek Erdély vonatkozásában tehát régióspecifikusan differenciálódik, amennyiben arra a jövőképre épül, hogy az egységesített uniós térségben valamilyen regionalizációra, a politikai tér valamilyen újraszervezésére Romániában is sor kerül. E differenciálódás annak függvénye, hogy a kisebbségi magyar politikai képviselő e régiók szintjén milyen intézményes formákat kap, a

kulturális vagy a regionális autonómia milyen formái, illetve e formák milyen kombinációi lesznek meghatározóbbak e régiók szintjén. Valószínű, hogy lesznek olyan régiók, amelyeknek területi-politikai közösségei nem lesznek konfliktusgenerálóak sem a román államnemzeti, sem a magyar határon átnyúló nemzetépítési törekvések céljai felől. Viszont fennmaradhatnak kérdések, amelyek sokáig a nemzetállami „ütközőzónában” maradnak – a székelyföldi régió kérdése alighanem ide sorolandó.

Jegyzetek

- ¹ Kymlicka, Will–Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. Kellék, 2001, 21.sz. 31.
- ² L. Paczolay Péter: Politikai közösség és demokrácia. In Szabó Máté (szerk.): Demokrácia és politikatudomány a 21. században. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002, 42.
- ³ Vö. Paczolay, i.m. 43.
- ⁴ Bauböck, Rainer: Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? Pro Minoritate, 2002.Nyár. 139–174.
- ⁵ Bauböck, i.m. 148.
- ⁶ Bauböck, i.m. 157
- ⁷ Uo.
- ⁸ Lapidoth, Ruth: Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1997. 199–201; Yash Ghai: Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States, Cambridge, 2002. (Idézi Salat Levente: Autonómiák évadja Erdélyben. Krónika, 2004. jan. 11.)
- ⁹ James Goldgeier és Csergő Zsuzsa tipológiája. Lásd: Csergő Zsuzsa–Goldgeier, James M.: Nationalist Strategies and European Integration. In Kántor–Majtényi–Ieda–Vizi–Halász (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Eurasian Studies nr.4. Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- ¹⁰ A Magyar Gárda mozgalma például ide sorolható.
- ¹¹ A folyamat történetiségéhez tartozik, hogy az unitárius államszerkezet átalakítása, a regionális reform első szakaszának végrehajtását követően a regionális mozgalmak és pártok adaptálják stratégiájukat az új helyzetre, és új regionalizációs célokat fogalmaznak meg. Ld Schrijver, Frans: Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom. Amsterdam University Press, 2006.

Dr. Fábíán Gyula

PRO ÉS CONTRA JOGI SEDES MATERIAE A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA TÉMÁJÁBAN, ROMÁNIA ESETÉBEN

Akisebbségi jogban sajnálatos módon még nem sikerült megtalálni azt az általánosan elfogadott definíciót sem, amelyből kiderülne, hogy kit illet meg a jogalanyiség. Jelen tanulmány az ENSZ keretén belül Francesco Capotorti által kidolgozott definíciót veszi alapul, amely szerint: „A kisebbség olyan csoport, amely az állam többi népességéhez viszonyítva számszerű kisebbségben van, és nincs domináns helyzetben, tagjai – bár ugyanazon állam polgárai – a többségtől nyelvük, etnikai hovatartozásuk vagy vallásuk révén különböznek; a csoport saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritásérzéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is”.

Alkotmányjogi szempontból Románia egységes nemzetállam, de ugyanakkor több mint húsz népcsoport hazája. Statisztikailag a romániai magyarság aránya a román többséggel szemben a következőképpen alakult 1920-tól napjainkig:

1920 ¹ románok: 11 545 300 – 71,9 % ² ,	magyarok: 1 463 600 – 9,1 %.
1930 ³ románok: 12 981 324 – 71,8 %,	magyarok: 1 425 501 – 7,9 %
1948 ⁴ románok: 13 597 613 – 85,7 %,	magyarok: 1 499 851 – 9,4 %
1956 ⁵ románok: 14 996 000 – 77,8 %,	magyarok: 1 587 675 – 10 %
1966 románok: 16 746 510	magyarok: 1 619 592
1977 románok: 19 003 544	magyarok: 1 706 874
1992 ⁶ románok: 20 324 892 – 89,3 %,	magyarok: 1 619 368 – 7,1 %
2002 ⁷ románok: 19 399 597 – 89,4 %,	magyarok: 1 431 807 – 6,6 %

E statisztikai felmérés összegzéseként 80 év alatt 7.854.297 román nemzetiségű személlyel nőtt a többség száma, míg a magyaroké 31.793 személlyel csökkent. Összehasonlításképpen Dél-Tirolban 1920-ban 200.000 német ajkú személy élt, jelenleg a számuk 330.000. Ez a népcsoport Olaszország lakosságának 0,5 %-át teszi ki, és képviselői sohasem voltak a római kormány tagjai⁸.

Az etnikai, nemzeti kisebbségnek és képviselőinek meg kell adni azt a lehetőséget, hogy részt vegyenek a nemzeti és nemzetközi döntéshozatali mechanizmusokban, hogy érdekeiket kifejezésre juttathassák, és ezeket meg tudják védeni. A demokratikus államforma „a többség dönt” alapelv szerint ezt elméletileg lehetetlenné teszi. Ugyanez érvényes a nemzetközi szerződések létrehozási és hatálybalépési folyamatára is, ahol csak az államok, mint a nemzetközi jog elsődleges jogalanyai, juthatnak szóhoz.

Megoldást belső szinten a kiegyenlítési jogok, autonómiaformák, hazához való jog (területi autonómia) biztosítása jelentene, míg külső szinten az anyaország és a nemzetközi védőhatalmak komoly szerepvállalása.

Az autonómia valamely formájának szavatolása a kisebbségek esetében az a küszöb, amely a megtűrő, konzerváló állampolitikától átvezet a fejlesztő, továbbléteztetést elfogadóig. A fő kérdés azonban az, hogy jogi szempontból mire lehet hivatkozni, mi a *sedes materiae* az esetben, ha kisebbségi jogokat, sőt autonómiát kérünk.

Ezt a jogi alapot lehet (több vagy kevesebb sikerrel) a nemzetközi jogban és a belső jogban keresni. Az utóbbi esetében meg kell vizsgálni a „szerzett jogok” elméletének perspektívájából a történelmi dokumentumokat, az alkotmányt és a kétoldalú szerződéseket, a helyi autonómia jogi kereteit, a decentralizációs rendelkezéseket és a fejlesztési régiókat létrehozó törvényeket.

Nemzetközi jogi alap

1. A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* (aláírva 1966. december 16-án, hatályba lépett 1976. március 23-án)⁹ 1. cikke szerint: „**1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket**”. Ugyanazon cikk 3. bekezdése szerint „**az Egyezségokmányban részes államok, ... , előmozdítják a népek önrendelkezési jogának megvalósítását, s ezt a jogot az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezéseivel összhangban tiszteletben tartják**”.

Végül a híres 27. cikk megteremti a kisebbségek politikai képviselési jogának az alapját, kimondván, hogy: „**Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják**”.

Annak érdekében, hogy az első és második világháború győztes hatalmai által létrehozott országokat egybentartsák és határaikat biztosítsák, az ENSZ tagállamai úgy ártalmatlanították ezt az előírást a kelet-európai rendszerváltás után, hogy az

Emberi Jogok Bizottsága a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez általános magyarázatot¹⁰ fűzött, amely szerint:

... (2) Az Egyezségokmány különbséget tesz az önrendelkezési jog és a 27. cikk által biztosított jogok között. Az önrendelkezési jog a népeket illeti meg, és az Egyezségokmány külön (I. része) tartalmazza.

... (3) Azoknak a jogoknak az élvezése, amelyeket a 27. cikk biztosít, semmiképpen sem sértheti a részes állam szuverenitását és területi integritását.

... (7) Habár a 27. cikk nemleges előjelekkel van kifejezve, e tényről függetlenül, valójában mégis megállapítja ennek a „jognak” a meglétét, és elrendeli, hogy ezt a jogot nem lehet megszüntetni. Összhangban ezzel, a részes államokat kötelezi, hogy e jognak a létezését és élvezését szavatolja mindenféle jogfosztás és jogszegés ellen. Ezért pozitív védelmi intézkedésekre van szükség nemcsak a részes állam intézkedése ellen; függetlenül attól, hogy törvényhozási, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási hatalmi szervről van-e szó, hanem a részes állam területén tevékenykedő más személyek cselekedete ellen is.

2. Az *ENSZ Nemzetközi Egyezménye a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről* (elfogadva 1965. december 21-én, hatályba lépett 1969. január 4-én)¹¹ lehetővé teszi az úgynevezett „pozitív diszkriminációt” kimondván: „Az olyan különleges intézkedések, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji vagy etnikai csoportok vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében azért hoznak, hogy az ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságok egyenlő élvezetét vagy gyakorlását biztosítsák, nem tekinthetők faji megkülönböztetésnek, feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára, és hogy nem lesznek hatályban azután, amikor azok kitűzött céljukat elérték”.

3. Az ENSZ dokumentumai közül meg kell még említeni az ENSZ Közgyűlésének 2625 (XXV.) számú, 1970. október 24-i határozata által elfogadott *Nyilatkozatot az államoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban levő baráti kapcsolatait és együttműködését szabályozó nemzetközi jogi elvekről*. Ez a dokumentum keretét szab az úgynevezett „anyaállamok” kisebbségeik érdekében való közbelépésének. Ugyanakkor kötelezi az államokat, hogy összhangban az Alapokmánnyal ne avatkozzanak bele olyan ügyekbe, amelyek bármely állam belső joghatóságába tartoznak.

Egyetlen állam, illetve az államok egyetlen csoportja sem jogosult arra, hogy bármilyen okból közvetlenül vagy közvetve beavatkozzék valamely más állam bel- vagy külügyeibe. Ennek következtében a nemzetközi jogot sérti az állam jogalanyi-

sága, illetve politikai, gazdasági és kulturális alkotóelemei ellen irányuló fegyveres beavatkozás, a beavatkozás bármilyen más formája vagy bármilyen fenyegetés.

Egyetlen állam sem alkalmazhat, illetve ösztönözhet gazdasági, politikai vagy más intézkedéseket azért, hogy egy másik államot szuverén jogainak gyakorlásáról való lemondásra vagy bármilyen előny nyújtására kényszerítsen. Egyetlen állam sem szervezhet, szíthat, finanszírozhat, ösztönözhet vagy engedhet meg más állam rendjének erőszakos megdöntésére irányuló bomlasztó, terrorista vagy fegyveres tevékenységet, valamint nem avatkozhat be más államban folyó belső harcba. Minden állam köteles tartózkodni bármely olyan cselekménytől, amely valamely más állam vagy ország területi épségének vagy nemzeti egységének részleges vagy teljes megsértésére irányul.

Itt a kérdés az, hogy a *jus cogens* jellegű benemavatkozási alapelv kizárja-e az „anyanemzet” azon lehetőségét is, hogy nemzetrészei és az ezekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását számon kérhesse. Véleményem szerint, amennyiben az intervenció csak az emberi jogokra vonatkozik vagy nemzetközi fórumokon keresztül, ezek tudtával történik, nem minősíthető a fent említett alapelv megsértésének.

4. A kisebbségvédelem az ENSZ területén 1990 után csak egy nyilatkozatig jutott el. A ***Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*** (elfogadta az ENSZ Közgyűlése az 1992. december 18-án kelt 47/135 számú határozatával), amely szerint:

„... (3) A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.”

5. Az Európa Tanács keretén belül elfogadott ***Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*** (elfogadva 1992. november 5-én) 10. cikkében tartalmazza a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervekre vonatkozó előírásokat, amelyek alkalmazása közelebb tud vinni a kulturális autonómiához, kimondván, hogy:

„1. Az állam azon közigazgatási területein, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma az alábbi intézkedéseket indokolja, a Felek a nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges, vállalják, hogy:

- a) i. gondoskodnak arról, hogy a közigazgatási hatóságok a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják; vagy
- ii. gondoskodnak arról, hogy a közösséggel kapcsolatban álló tisztviselőik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják azokkal a személyekkel fennálló kapcsolataikban, akik hozzájuk ezeken a nyelveken fordulnak; vagy

- iii. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók szóbeli és írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be és választ is ezeken a nyelveken kapjanak; vagy
 - iv. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók írásbeli és szóbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be; vagy
 - v. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók jogérvényesen nyújthassanak be ilyen nyelvű dokumentumot;
- b) széles körben használt közigazgatási szövegeket és formanyomtatványokat a lakosság számára regionális vagy kisebbségi nyelveken, illetve kétnyelvű változatokban tesznek közzé;
 - c) megengedik, hogy a közigazgatási hatóságok dokumentumokat regionális vagy kisebbségi nyelven készítsenek.

2. Azon helyi és regionális hatóságokat illetően, melyek területén a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók száma az alábbi intézkedéseket indokolja, a Felek vállalják, hogy megengedik és/vagy bátorítják;

- a) regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a regionális vagy helyi közigazgatásban;
- b) regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak azt a lehetőséget, hogy szóbeli vagy írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be;
- c) a regionális testületek hivatalos dokumentumaikat a regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;
- d) a helyi testületek dokumentumaikat a regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;
- e) hogy a regionális testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
- f) hogy a helyi testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
- g) a helyneveknél a regionális vagy kisebbségi nyelveken hagyományos és helyes formák használatát vagy elfogadását, ha szükséges a hivatalos nyelv(ek) szerinti elnevezésekkel együttesen használva.”

Ezen dokumentum pozitív előírásait 2007 novemberétől Romániában is lehet alkalmazni¹².

6. Európai szinten alapidokumentumnak minősíthető a ***Keretmegállapodás a nemzeti kisebbségek védelméről*** (elfogadva 1994. november 10-én, hatályba lépett 1998. február 1-jén)¹³. A *Keretegyezmény* végre eléri azt, amire a nyugati hatalmak a hidegháború alatt törekedtek, kimondván, hogy: „A nemzeti kisebbségek és az ezen

kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságjogainak a védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik (1. cikk)”.

A Felek vállalták, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben, különösképpen az őket érintőekben való részvétel szükséges feltételeit és tartózkodnak minden olyan intézkedésektől, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken a lakossági arányokat megváltoztatják¹⁴.

A *Keretmegállapodáshoz* fűzött magyarázat szerint a teljes egyenlőséget a politikai képviselet szintjén a felek úgy érhetik el, ha alkotmányos szinten előírják a kisebbségek szervezeteivel való konzultálást az őket érintő problémákban; a kisebbséghez tartozó személyek bevonását az őket közvetlenül érintő tervek, stratégiák kidolgozásába; hatásvizsgálatok elkészítését a kisebbségeket érintő témákban; a helyi és központi döntéshozatalban való részvételi lehetőséget; a közigazgatás helyi és decentralizált formáit. A népszegösszetételi arány esetében a magyarázat szerint tiltott az önkényes államosítás, kiutasítás, kilakoltatás, közigazgatási határok átrajzolása a jogok és szabadságok korlátozása céljából (gerrymandering).

7. A kisebbségek politikai képviseleti jogának szempontjából említésre méltó a ***Helyi Önkormányzatok Európai Chartája***¹⁵ is, amely abból kiindulva, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik és hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek, még akkor is felállít egy minimális standardot, amely megvalósítását a kisebbségek is kérhetik, ha nem is szól nyíltan a kisebbségi önkormányzatokról.

A *Charta* szerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében” és ennek az elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni. Visszatérve a *Charta* kisebbségek által való kihasználhatóságára, példa értékűek a következő előírások:

- A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania (4. cikk, 3. bekezdés).
- A tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti (4. cikk, 6. bekezdés).
- Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül (5. cikk).

- A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket (6. cikk, 1. bekezdés).
- A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával (8. cikk, 3. bekezdés).
- A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatásköreiken belül szabadon rendelkezhetnek (9. cikk, 1. bekezdés).
- A helyi önkormányzatok közös érdekeltségű feladatokban a törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozhatnak létre.

Az Európa Tanács keretén belül hozott összes kisebbségekre vonatkozó vagy ezekre is alkalmazható előírásokat felülmúlják az egyelőre még csak határozat és ajánlás formájában létező dokumentumok a kisebbségi autonómiák létrehozásának megvalósítási lehetőségeiről¹⁶.

8. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334 (2003) számú *Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást segítő ihletforrás Európában* című határozata elismeri, hogy Európában a megújult feszültségek részben azoknak a területi változásoknak és új államok keletkezésének tulajdoníthatók, amelyek a két világháború és a korábbi kommunista rendszer 90-es években bekövetkező összeomlása nyomán jelentek meg. Legtöbb jelenlegi konfliktus nagyon gyakran az államok oszthatatlansága és az identitás elve közötti dichotómiaként vázolható fel, és az államok, valamint az identitásuk megőrzéséhez való jogot kérő kisebbségi csoportok közötti feszültségben gyökerezik.

A határozat hangsúlyozza, hogy az európai államok óriási többsége ma olyan közösségeket foglal magában, amelyek eltérő identitással rendelkeznek. Egyesek közülük saját intézményeket követelnek és külön törvényeket akarnak, melyek lehetővé teszik eltérő kultúrájuk kinyilvánítását (5).

Az államoknak a feszültséget olyan rugalmas alkotmányi vagy törvényhozási szintű egyezségekkel kell megelőzniük, amelyek elébe mennek ezen elvárásoknak. Hatalmat adván a kisebbségeknek önnön ügyeikre nézve, akár átruházván azt a központi kormányzattól, akár azzal megosztva, az államok néha összeegyeztethetik a területi egység elvét a kulturális sokszínűség elvével (6).

Az Európa Tanács, melynek megbízatása a béke és az erőszak megelőzése, lényegében az emberi jogok, a demokrácia és a törvények uralmának előmozdítása, úgy véli, hogy az autonóm régiók pozitív tapasztalatai ihletforrásként szolgálhatnak annak a keresése során, hogy miképp kell megoldani a belső politikai konfliktusokat (7).

10. Az autonómia, ahogy azt azokban az országokban alkalmazzák, amelyek országos szinten tiszteletben tartják az alapvető jogokat és szabadságjogokat, jórészt úgy tekinthető, mint egy „állam-alatti megegyezés”, mely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális önazonosságát, miközben biztos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integritására nézve.

11. A „területi autonómia” kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, ami által egy bizonyos régió lakosai tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, amelyek tükrözik sajátos földrajzi helyzetüket, és amely oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományait. A „kulturális autonómia” kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. Az esetek többségében ez egybeeshet a decentralizáció elvének alkalmazásával.

12. Az Európa Tanács tagállamainak többségében az alkotmány nem ismeri el az egyoldalú kiváláshoz való jogot. Azonban az oszthatatlanságot nem kell összetéveszteni az egységes állam fogalmával, és az állam oszthatatlansága ekként összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal vagy a föderalizmussal.

21. Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedések is foganatosítandók a „kisebbségen belüli kisebbségek” védelmére és annak biztosítására, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék félelmet az autonóm entitásnak megadott hatalom miatt. Ezek az autonóm entitásokon belül a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keret-egyezmény* szintén alkalmazandó a kisebbségeken belüli kisebbségek érdekében.”

A Közgyűlés felkérte a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben a következő alapelveket, amikor autonóm státust adományoznak:

- i. Az autonóm státusnak, mely meghatározás szerint a központi kormányzat és az autonóm entitás közötti kooperációtól és koordinációtól függ, az érintett felek között kialakult egyezségeken kell alapulnia.
- ii. A központi kormánynak és az autonóm hatóságnak el kell ismernie, hogy az autonóm státus egy dinamikus folyamat része és mindig újratárgyalható.
- iii. A státútumokra és alapelvekre nézve megfelelőbb lenne, ha ezek az alkotmányba foglaltatnának, mintsem csak a törvényekbe, így a módosításokra csak az alkotmánnyal összhangban kerülhet sor. A későbbi vitákat elkerülendő, az autonóm státusra vonatkozó megegyezésnek explicit módon meg kell határoznia a hatalom megosztását a központi és az autonóm hatóság között.
- iv. Az autonóm státusra vonatkozó egyezménynek garantálnia kell az autonóm hatóságok megfelelő képviselést és effektív részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében.

- v. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek gondoskodniuk kell arról, hogy az autonóm entitás rendelkezzen törvényhozó és végrehajtó hatósággal, melyeket helyi szinten demokratikusan választanak meg.
- vi. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek pénzalapokat és/vagy átutalásokat kell biztosítani, melyek lehetővé teszik az autonóm hatóságok számára, hogy a központi kormányzat által nekik átadott külön hatalmat gyakorolhassák.
- vii. Annak biztosítására, hogy a hatalommal nem élnek vissza, külön mechanizmusokat kell létrehozni a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között támadt viták megoldására.
- viii. Ha a feszültségek a központi kormányzat és az autonóm hatóságok közt fennmaradnak, a nemzetközi közösség támogathatja a megegyezési folyamatot.
- ix. Az autonóm hatóságokra átruházott hatalomnak parancsoló módon védelmeznie kell a hozzá tartozó kisebbségek jogait, melyeket semmibe vesznek vagy elnyomnak.

9. *Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1609. (2003) sz. ajánlása* javasolja a Miniszterek Bizottságának, hogy dolgozzon ki egy európai egyezményt, mely a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának* tervezetében megfogalmazott elveken alapszik, tekintetbe veszi a tagállamok tapasztalatait, és lehetővé teszi a regionális és kulturális autonómia közös elveinek elismerését és támogatását, tiszteletben tartván az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelmének Európai Egyezményét*, valamint az egyenlőség és diszkriminációmentesség abba foglalt elveit.

10. Románia EU-s csatlakozásával fontos szerepet kapnak a közösségi intézmények által kiadott elfogadott dokumentumok is, habár a kisebbségvédelem szintjén még elég kezdetleges az európai integrációs fellépés. Ezek közül említésre méltó az **Európai Unió Tanácsának 2000/43/EC számú Irányelve A személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról**, amely most már közösségi szinten is megengedi a pozitív megkülönböztetést, kimondván, hogy: „A teljes egyenlőség gyakorlatban történő biztosítása érdekében az egyenlő bánásmód elve nem gátolhat meg egyetlen tagállamot sem abban, hogy a faji vagy etnikai származással kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjon el vagy tartson fenn”.

11. Többek között a fent említett dokumentumra hivatkozva jelent meg az *Európai Parlament 2005/2008 (INI) számú állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában*, amelyben a közösségi képviselők rámutatnak a kisebbségekkel kapcsolatos politikai következetlenségre, kiemelve, hogy noha a kisebbségek védelme része a koppenhágai krité-

riumoknak, a közösségi politikában nincsen szabály a kisebbségi jogokra vonatkozóan és nem létezik közösségi definíció arra vonatkozóan, hogy kit tekintenek kisebbséghez tartozónak. Ez az állásfoglalás úgy ítéli meg, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek problémái kezelésének a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvein alapuló döntéshozatalban történő hatékony részvétel az egyik leghatékonyabb módja.

12. Nem utolsó sorban figyelembe kell venni, hogy az *Európai Unió Alkotmány-szerződésében* először jelent meg a „kisebbség” kifejezés az elsődleges jogban, két rendelkezésben: az Alkotmány II-81. cikkében, amely megtiltott mindenféle „nemzeti kisebbséghez tartozáson” alapuló megkülönböztetést; valamint az Alkotmány I-2. cikkében, mely a „kisebbségi személyek jogait is tartalmazó emberi jogokat” olyan értéknek tekinti, amelyen maga „az Unió alapul”. Annak ellenére, hogy ez a szerződés a francia és holland referendumok negatív eredményei miatt nem fog életbe lépni, a fent említett előírásokat tartalmazza a *Lisszaboni szerződés*, amelyet az EU tagállamai 2007 decemberében írtak alá.

Román törvények

I. Történelmi hivatkozási alap

1. A gyulafehérvári román nemzetgyűlés határozata a románok lakta területek egyesítéséről, 1918. december 1.¹⁷ – az új román állam szervezése érdekében a nemzetgyűlés a következő alapelveket proklamálja:

1. Teljes nemzeti szabadság az együttlakó népek számára. Mindenik népnek joga van a maga neveléséhez és kormányzásához saját anyanyelvén, saját közigazgatással, saját kebeléből választott egyének által. A törvényhozó testületekben és az ország kormányzásában való részvételre minden nép népességének számarányában nyer jogot.
2. Egyenlő jog és teljes felekezeti autonóm szabadság az állam összes felekezetei számára.

2. Ezeket az ígéreteket megerősítette és nemzetközi jogi alapra helyezte a háborút megnyerő hatalmak és Románia között megkötött *Szerződés a kisebbségek védelméről*, amelyet 1919. december 9-én írtak alá Párizsban, 1920-ban ratifikáltak és ugyanazon a napon be is jegyeztettek a Nemzetek Szövetségnél. Ez a szerződés tiltja a nemzetiségi alapon történő megkülönböztetést és *expressis verbis* kimondja, hogy a szászok és a székelyek helyi autonómiának fognak örvendeni, ami az oktatási és vallási ügyeiket illeti.

A deportálásoktól eltekintve a második világháború után következett be Romániában a legbővebb kisebbségvédelem, amelyet főleg a Szovjetunió kisebbségbarát politikája befolyásolt. Kronológiai sorrendben ezek a kisebbségbarát rendelkezések a következők voltak:

3. 1945-ben a *Nemzetiségi Statútum*¹⁸ (*Alapszabályzat*) megszavazásával a kisebbségi jogok messzemenő, mondhatni ideális szabályozásra leltek. Ez a statútum többek között ilyen előírásokat tartalmazott: „Minden román állampolgárnak joga van arra, hogy anyanyelvét és nemzetiségét saját maga határozza meg” (5. szakasz). „A bírók és tisztviselők, akik a 9-es és 11-es szakasz által előírt bíróságokon és közigazgatási hivatalokban tevékenykednek (vagyis a kisebbségek által lakott területeken), kötelesek beszélni a megfelelő kisebbség nyelvét” (12. szakasz). „A diákok arányának a figyelembevételével igény szerint a kolozsvári egyetemen létesíthetők jogtudományi, nyelvészeti és filozófiai tanszékek, amelyeken német vagy magyar nyelven adnak elő” (22. szakasz). A *Statútum* egyúttal konkrét jogvédelmi lehetőségeket is biztosított a kisebbségeknek a Nemzeti Kisebbségek Minisztériumához intézhető panaszjog szabályozásával¹⁹. A *Statútum* szerint a köztisztviselők semmilyen ürügy alatt nem kötelezhetők román nyelvvizsga letételére, és abban az esetben, ha a népcsoport száma meghaladja az összlakosság 5%-át, a törvényeket ennek nyelvén is közzé kell tenni. A helyi állami szervek határozatait csak akkor kellett lefordítani, ha a kisebbség legalább 30%-os aránnyal rendelkezett egy bizonyos helységben.
4. A kisebbségbarát rendelkezések folytatódtak az 1948. április 13-án kihirdetett alkotmánnyal, amely a magyar kisebbségnek egy „autonóm tartományt” biztosított, ahol elméletileg önállóságnak örvendhetett. Ezen alkotmány alapján Románia továbbra is egységes állam maradt, de az 1923-as alkotmánnyal ellentétben ez az alkotmány nem beszél „románokról”, hanem „román állampolgárokról”.
5. 1950-ben létrejött a Magyar Autonóm Tartomány²⁰, amely azonban a Románia területén élő magyarság alig egyharmadát foglalta magába.
6. 1952-ben az autonóm tartományt szentesítette az új, 1952-es román alkotmány is (17–21. szakasz).
7. Az 1956-os magyarországi forradalom azonban fordulópontot jelentett a román kisebbségpolitikában. Magyarország Szovjetunió előtti szimpátia- és kegyvesztésével egyidejűleg Románia megkezdte a magyar kisebbség különleges helyzetének és autonómiájának lépcsőzetes leépítését. Az 1960-ban bekövetkezett közigazgatási reform²¹ területileg módosította a Magyar Autonóm Tartományt. Emiatt a tartomány területén a magyarok aránya lényegesen csökkent a románokéval szemben. A tartományt átkelesztették „Maros-Magyar Autonóm Tartományá”, és igyekeztek elhagyni a „magyar” és „autonóm” szavakat.
8. 1968-ban következett be az autonóm tartományok rövid történelmének vége; az úgynevezett második közigazgatási reform²² befejezésével Románia területét

újra felosztották a „megyésítés” során, és a volt autonóm tartományok helyét három megye vette át: Kovászna, Hargita és Maros. Ezeket a megyéket úgy hozták létre, hogy románok által lakott területeket ragasztottak a tömbben magyarok által lakott területek mellé (például Kovászna megye esetében Bodzafordulót és környékét, Maros megye esetében Segesvárt és környékét).

Ahogy a téma jelenkori kutatói is megállapították, a diktatórikus rendszerben nyoma sem volt a helyi szinteken az önálló tervezésnek, hatókörnek, döntéseknek, azaz autonómiának, sőt az autonóm tartományban az autonomizmus promoválása mint elítélendő dolog jelent meg, amennyiben nem ügyeltek arra, hogy országos keretekbe ágyazva beszéljenek a jelenségről. A Magyar Autonóm Tartomány létrehozásának célja és bizonyítható eredménye a periféria kezelése, integrációja volt, valamint a magyar centrum leépítése, elgyengítése a bukarestivel szemben²³. A tartomány létrehozása nem jelentett olyan önállóságot, amelyet a nyugat-európai autonómiák biztosítanak, ezért a vezető elitnek csak a központi szervek végrehajtójának szerepe jutott. A tartomány politikai, gazdasági és szellemi élete pedig szervesen beilleszkedett az országos kollektivizálási, államosítási, kultúr- és káderpolitikai folyamatokba²⁴.

II. Alkotmány és kétoldalú szerződések

A módosított román alkotmány²⁵ 1. szakasza szerint: „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”. A nemzetállam elméletileg kizárja a kisebbségek létezését, vagy legalábbis másodrangú állampolgárokká teszi őket államalkotóképességük hiányában.

A 2. szakasz kijelenti: „A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt szabad, periodikus és tisztességes választásokon megalakult képviselői szervein, valamint népszavazáson keresztül gyakorolja”.

A román alkotmány közvetett módon elismeri, hogy *a kisebbségi jogok védelme szerves része az emberi jogok védelmének*, ugyanis a 20. szakasz szerint az emberi jogokat szabályozó nemzetközi szerződéseknek prioritásuk van a belső törvényekkel szemben, ami azt jelenti, hogy hasonló prioritást élveznek a kisebbségi jogokat szabályozó szerződések is, amelyek szerves részei az egyetemes nemzetközi emberi jogok védelmének.

Sajnos a kollektív jogokat a többségi állam ritkán ismeri el attól féltve, hogy kialakul egy „állam az államban”-helyzet, vagy még rosszabttól tartván, hogy a népcsoport gyakorolni fogja önrendelkezési jogát, ami egyesek szerint csak olyan népeknek van megadva, amelyeknek nincs „*anyaországuk*”, és azzal a feltétellel, hogy az államok integritását, szuverenitását és határainak sérthetlenségét ne érintse.

Romániában az alkotmány 6. szakaszának 2. bekezdése nyíltan nem jelenti ki, hogy a kisebbségek pozitív diszkriminációja nem engedélyezett, de előírja, hogy az

állam által hozott, a kisebbségek identitásának megőrzésére, fejlesztésére és kinyilvánítására tett védőintézkedéseknek meg kell felelniük az egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma elvének a többi román állampolgárhoz viszonyítva.

Az alkotmányban megtaláljuk a kisebbségi jogok korlátait is. Először az 53. szakasz 1. bekezdése tartalmaz egy úgynevezett „biztonságszelepet”, megengedve egyes jogok vagy szabadságok gyakorlásának törvény általi korlátozását, ha ezt, az esetnek megfelelően, a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a közegészségnek vagy a közérkölcseknek, az állampolgárok jogainak és szabadságjogainak a védelme, bűnügyi eljárás lebonyolítása, valamely természeti csapás vagy valamely rendkívül súlyos katasztrófa következményeinek megelőzése megköveteli. Továbbá az Alkotmány előírja, hogy az ország iránti hűség szent²⁶.

A kettő kombinációját felhasználva a titkosszolgálat és rendőrség többször is közbelépett kisebbségi ügyekben. Elég, ha itt a Székely Nemzeti Tanács autonómiára vonatkozó plakátjainak, szórólapjainak begyűjtésére vagy az *Európai Idő* című hetilap autonómiára vonatkozó kiadványainak ellenőrzésére gondolunk.

Még fontos megemlíteni, hogy majdnem minden kisebbségi szempontból fontos törvény az alkotmány 73. szakasza alapján organikus törvénnyel szabályozandó. Az ilyen törvényeket mindkét ház tagjai többségének a szavazatával fogadja el, míg az egyszerű törvényeket mindkét ház jelen levő tagjai többsége szavazza meg. Organikus törvénynek kell szabályoznia a választási rendszert; a politikai pártok helyzetét; a népszavazást; a köztisztviselők jogállását; a helyi közigazgatást és a terület szervezését; a helyi autonómia általános jogállását; a nemzeti kisebbségek és a vallásfelekezetek jogállását.

Az utolsó és legfontosabb korlátja a magyar kisebbség önrendelkezési és önállósulási kísérleteinek az alkotmány 152. szakasza („A módosítás korlátai”), amely szerint: „Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései”.

Románia alapszerződést vagy barátsági szerződést kötött Magyarországgal²⁷ és Németországgal²⁸. Ezek a szerződések önmagukban is elegendőek kellene hogy legyenek a kisebbségi jogok szavatolásához, ugyanis ezek alapján a kisebbségek egyénekként vagy jogi személyekbe tömörülve, sőt csoportosan is fordulhatnak az Emberi Jogok Európai Bíróságához, Magyarország és Németország számon kérheti a szerződésbe foglaltak betartását. Románia mindig ellenezte a kollektív jogok elismerését, és a román–magyar alapszerződés függelékében nyíltan kijelenti: „A szerződő felek egyetértének abban, hogy az Európa Tanács Közgyűlésének 1201-es ajánlása nem vonatkozik kollektív jogokra és nem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy bizonyos személyeknek területi autonómiát biztosítsanak etnikai kritériumok alapján”.

2002-ben Románia Jugoszláviával is kötött egy egyezményt a nemzeti kisebbségek védelmének területén való együttműködésről²⁹, amelyben a felek megegyeznek, hogy biztosítják a kisebbségek döntéshozatalban való részvételi jogát nemzeti, regionális és helyi szinten. Ugyanakkor a szerződő felek vállalják, hogy tartózkodni fognak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek megváltoztatnák a lakosság etnikai összetételét a kisebbségek lakta területeken vagy amelyek célja a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak szűkítése lenne.

A román kormány kollektív jogok elleni politikáját nemrég újra megerősítették a koszovói függetlenségi törekvések kapcsán, amikor a román külügyminiszter kijelentette, hogy: „Álláspontunk szerint támogatni kell a kisebbséghez tartozó személyek jogait, ugyanakkor ellenezük a kollektív jogok biztosítását”³⁰.

Summa summarum a mindenkori román kormány ellenzi az autonómia bármilyen formájának megvalósítását, mert ez a kollektív jogok elismerését feltételezné, szem elöl veszítve azt a tényt, hogy Koszovóban éppen az autonómia visszavonása vezetett konfliktushoz. Ennek ellenére a sajtó és a politikusok következetesen attól tartanak, hogy Koszovó függetlenségének elismerése negatív példát szolgáltatna Kelet-Közép-Európában³¹.

A helyi autonómia jogi keretei

A kisebbségek helyi szinten való politikai képviselési jogának a maximuma az autonómia megvalósítása lenne. Noha a 60-as években elkezdődött közigazgatási reform (megyésítés) megpróbálta szétszórni és beolvasztani a magyar kisebbséget Románia területén, bizonyos régiókban a területi autonómia feltételei még mindig adottak, tudniillik a kisebbség térben kompakt tömbben él, egy földrajzilag nagyrészt zárt területen, és ezen a területen többséget képez. Sajnos a politikai akarat még nem érlelődött meg ennek konkretizálására. Az alkotmányra hivatkozva, amely szerint Románia egységes nemzetállam, a mindenkori hatalom minden ilyen próbálkozást visszautasít. A nyugati szakirodalomban³² is megemlítik, hogy a „bécsi döntés” 50-ik emléknapján elhangzott parlamenti beszédek azt hangsúlyozták, hogy az autonóm területek létrehozása „extrateritoriális enklávék” kialakulásához és az állam összeomlásához vezetne.

Románia alkotmányának 120. szakasza a következőket írja elő: „A területi közigazgatási egységek közigazgatása a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentráálásának elvén alapul”. Az alkotmány 73-as és 117-es szakasza előírja, hogy a helyi közigazgatás megszervezése, a területrendezés, a helyi autonómia helyzete, valamint az autonóm közigazgatási hatóságok létrehozatala csak szerves törvény által lehetséges.

Ez a szerves törvény a 215/2001-es helyi közigazgatási törvény. A törvény kapcsán a következő kisebbségi jogok vannak érintve: az autonómiához, a szimbólu-

mokhoz, a topográfiai megnevezésekhez, az anyanyelvhasználathoz, az etnikai arány tiszteletbentartásához, az akadálytalan kapcsolattartáshoz, a politikai képviselőkhöz való jog.

A törvény 1. fejezetének 1. alfejezetében foglalkozik „a helyi autonómia általános rendszerével”. A 3. szakasz szerint: „Helyi autonómia alatt a helyi közigazgatási hatóságoknak azon jogát és képességét értik, amelynek révén a törvény feltételei között, a helyi közösség érdekében és nevében oldhatják meg és intézhetik a közügyeket”. Ezt a jogot a helyi tanácsok, polgármesterek és megyei tanácsok gyakorolják, amelyek tagjait szabad, egyenlő, titkos választásokon választanak meg. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy referendumot vagy más módszert is válasszanak a lakosság véleményének meghallgatására a közügyeket illetően. A 6. szakasz értelmében a községek, városok, valamint a megye helyi hatóságai közötti viszony szintén az autonómia, törvényesség, felelősség, együttműködés elveire épül. Ugyanakkor a megyei tanács és helyi tanács, illetőleg a polgármester és a helyi tanács között nincs alárendeltségi viszony.

Ezeket a majdnem látványos előírásokat, amelyekbe szeretnénk belemagyarázni valamilyen kisebbségi autonómia formáját, a következő szakaszok máris mérsékelik vagy kiigazítják: „A helyi autonómia kizárólag adminisztratív és pénzügyi, amelyet a törvény keretei között érvényesíthetnek” (4. szakasz). „A helyi hatóságok illetékességét és feladatait csak törvényben állapíthatják meg” (5. szakasz). „Az országos gazdaságpolitika keretében a helyi hatóságok rendelkeznek a közösségi vagyonnal és pénzügyi forrásokkal a helyi autonómia elvének alapján. A pénzügyi források arányosak kell, hogy legyenek a törvény által előírt felelősségekkel és illetékességgel” (9. szakasz). A helyi közigazgatási autonómia biztosításának céljából a helyi közigazgatási hatóságoknak joguk van adókat és helyi adókat kiszabni, valamint ahhoz, hogy kidolgozzák és jóváhagyják a helyi költségvetést a törvényes feltételek között (25. szakasz).

A 20. szakasz egyféleképpen elősegíti az etnikai arány meg nem változtatásához való jogot előírván, hogy: „A községek, városok és megyék területi elhatárolása törvény által történik”. Módosítás esetén referendumot kell összehívni.

A törvény előírásai kiterjednek az akadálytalan kapcsolattartás és egyesülés jogára is. A 11. szakasz szerint: „A helyi közigazgatási hatóságoknak joguk van, hogy illetékességi körük betartásával társuljanak más helyi hatóságokkal az országból vagy külföldről, a törvény értelmében. Ugyanakkor ezek a hatóságok csatlakozhatnak nemzeti és nemzetközi szakszövetségekhez”. Ezeket az előírásokat kiegészíti a 13. szakasz, amely lehetővé teszi, hogy azok a helyi közigazgatási hatóságok, amelyek az országhatár közelében helyezkednek el, határokon átnyúló közreműködési egyezségeket kössenek a szomszédos ország megfelelő hatóságaival. Ezeket a nagylelkű határozatokat is tompítja az az előírás, amely szerint a társulási kezdeményezésekről értesíteni kell a külügyminisztert és a közigazgatási minisztert, ame-

lyeknek láttamozniuk kell az egyezménytervezetet. Ha ezek a minisztériumok 30 napon belül nem válaszolnak, azt jelenti, hogy beleegyezésüket adták. A helyi táncs 2/3-os többséggel szavazhatja meg az egyezség megkötését.

Az autonómia szó etimológiai szempontból a görög *autos* (ön) és *nomos* (törvény) szavakból tevődik össze, és öntörvénykezést, saját törvénykezést, függetlenséget jelent. Európában ma többféle autonómiáról beszélnek, így például szó van etnikai, helyi, területi, pénzügyi, közigazgatási autonómiáról a kisebbségek kéréseiben.

Autonómia alatt általánosan véve a helyi autonómiát értjük, amely egy demokratikus jogállam esetében az állami hatalom decentralizációját jelenti, illetve esetenként az állami központi hatalom egy részének átruházását a helyi közigazgatási egységekre olyan területeken és olyan feladatok megoldásában, amelyek helyi természetűek és helyileg rendezhetők a legjobb körülmények között. Erre a gondolatra alapozódik tulajdonképpen az Európai Unió keretén belül annyiszor hangoztatott „szubszidiaritási elmélet” is, amelynek alapján az Európai Közösség szervei párhuzamos hatáskörök esetében csak akkor lépnek közbe különböző feladatok, problémák megoldásában, ha ezeket előnyösebben lehet megoldani európai, mint helyi szinten, pontosabban, amikor az illető probléma helyi szinten nem oldható meg kielégítő módon.

A nemzetközi jogban az autonómiához való jog általában mint kisebbségvédelmi jog jelenik meg; egy terület és a hozzá tartozó népesség önmeghatározását, közigazgatási önrendelkezését jelenti egy bizonyos állam határain belül, ennek fennhatósága alatt. Buza László harmadik típusú kisebbségi jognak nevezi, „amely pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbségekhez tartozók felett elkülönítve, az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen őáltaluk gyakoroltatik”.³³

Kovács Péter összegzésében az „autonómia az állammal való hatalommegosztás, amelynek révén a kisebbség vagy megosztott vagy teljes körű döntéshozatali jogosítványokkal lesz felruházva az identitásához különösen szorosan kapcsolódó társadalmi szférákban”.³⁴

A modern kisebbségjognak az a célja, hogy a megoldhatatlannak látszó ellentéteket egyrészt az állam és nép, másrészt az állam és nemzet között legyőzze, és ha lehet, olyan helyzetet alakítson ki, amely kizárja az állam egységének veszélyeztetését a kisebbségek által, de ugyanakkor megakadályozza a kisebbség megsemmisítését és létének veszélyeztetését az állam által.

Ennek a helyzetnek elméleti megoldása a külső önrendelkezési jog alkalmazása lenne, amely saját állam alapítását feltételeznél, illetve a kisebbség csatlakozását egy meglévő „anyaállamhoz”. Gyakorlatilag viszont ez a többségi állam határainak megváltoztatásával járna, ami sértenél az ENSZ Közgyűlésének nyilatkozatát az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés alapelveiről (1970) és az EBEÉ Helsink

Záróokmányának előírásait (1975), amelyek szerint a határokat csak békés úton lehet megváltoztatni. Ugyanakkor nemzetközi szinten még sohasem történt meg, hogy egy állam békés úton lemondjon a kisebbségek által többségben lakott területről.

Politikai szempontból a kisebbségek számára az autonómia a többséggel való békés együttélés modelljét jelenti és a népek önrendelkezési jogának az államon belüli megvalósítását. A nemzetállamok szemszögéből az autonómia fenyegetést jelent az állam tabuvá vált egységessége számára, és mint ilyent minden eszközzel megpróbálják megakadályozni.

Az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ és az Európai Unió nem siettek az autonómia-törekvések bátorítására és az ehhez tartozó elméleti háttér kifejlesztésére, még akkor sem, amikor a jugoszláv válság kitört. Az 1999-es koszovói polgárháború viszont példát szolgáltat arra, hogy hová vezethet egy kisebbség esetében a működő autonómia teljes eltörlése.

A kisebbségi jog az autonómiának különböző formáit különbözteti meg. A legfontosabb változatok a területi, személyi, kulturális és funkcionális autonómia.

A *területi autonómia* egy állam bizonyos területének az ezen a területen többségben élő kisebbséghez tartozók által megvalósított öngazgatása, önrendelkezése közigazgatási, vallási, oktatási és kulturális ügyekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos illetékességeinek helyi szinten való gyakorlása által.

A *személyi autonómia* esetében az autonómia alanya a köztestületként vagy közjogi testületként elismert kisebbség vagy népcsoport, amelyre az állam meghatározott közjogi teendőket ruház át önálló gyakorlás céljából, anélkül, hogy az autonómiajogok gyakorlása egy adott területhez lenne kötve. Beszélhetünk egy *de facto* személyi autonómiáról is, abban az esetben, amikor a helyi döntéshozatali szervezetben a kisebbségek képviselői többségi számarányuknak megfelelően vannak jelen, s így ezek a kisebbségek érdekeiben folytatják tevékenységüket anélkül, hogy a területi autonómia létrejönne, vagy hogy köztestületként ismerné el őket az állam.

A *kultúrautonómia* alatt egy kisebbség kulturális ügyekben való önrendelkezését értjük, vagyis tágabb értelemben a kulturális, nevelési, oktatási és nyelvi problémák öngazgatását.

A *funkcionális autonómia* a kisebbségek minimális önszerveződését jelenti olyan egyesületek, alapítványok, polgári jogi szövetségek szintjén, amelyekre az állam bizonyos funkciókat ideiglenesen átruház.

A népcsoportokra vagy a kisebbségekre jellemző autonómiaformáktól meg kell különböztetnünk a „helyi közigazgatási autonómiát”, a „helyi önkormányzatot” vagy egyszerűen a „közigazgatási autonómiát”, amely a román helyi közigazgatásra is jellemző.

A közigazgatási autonómia feltételezi a szervezkedési, funkcionális és gazdasági szabadság megvalósítását. A szervezkedési szabadság gyakorlása megköveteli, hogy a szavazatjogosult polgárok, akik az önkormányzat területén élnek, szabadon

megválaszthatják a helyi közigazgatási szervek tagjait, a helyi tanácsok pedig szabadon megszavazhatják a község (város) státusát, a köztisztviselők számát és a helyi közigazgatási szervek felépítését, tevékenységét, illetve dönthessenek a közérdekű jogi személyek létesítéséről. A szervezkedési autonómia lényege az önkormányzat függetlenítése az államigazgatási hierarchiától.

Funkcionális szempontból a helyi autonómia azt jelenti, hogy a helyi közigazgatási szervek kompetenciája kiterjed mindazoknak a közérdekű ügyeknek az igazgatására, amelyek a közösség érdekeit érintik.

Gazdasági szempontból a helyi fejlődésnek olyan sajátosságai vannak, melyek lehetetlenné teszik a makroökonómiai törvények mindenkor alkalmazását. Ezért a helyi fejlődést külön kell kezelni az állam fejlődésétől, habár az utóbbinak szerves része, és az adott állam gazdasági politikájának bizonyos mértékben alá van vetve. A helyi fejlődést a tágabb területi és állami fejlődéssel kell összhangba hozni a legjobb megélhetés érdekében, anélkül, hogy az önkormányzatot megfosztanák természeti kincseitől, tradicionális munkahelyeitől vagy a lakosság létfenntartásához szükséges eszközöktől.

A helyi autonómia kiterjedését két tényező határozza meg: a kompetencia és a szabad közigazgatás elve. A helyi közigazgatási szervek kompetenciája minden helyi közérdekű ügyre kiterjed. A szabad igazgatás elve értelmében az önkormányzatnak joga van a szervezkedési szabadsághoz és törvényerejű rendelkezéseket hozhat a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatban. Továbbá a szabad igazgatáshoz tartozik, hogy az állami szervek egyeztessenek az önkormányzattal, mikor az önkormányzatot érintő ügyek felett rendelkeznek, és az önkormányzatnak joga van megfellebbezni az állam intézkedéseit visszaélés esetén.

A helyi autonómia határait a törvény határozza meg. A legfontosabb korlátokat az állam egységének megőrzése és az alkotmányban előírt elvek tiszteletben tartása képezik. Az állam egysége jogi szempontból megköveteli, hogy az önkormányzat ne hozhasson az állam politikájával ellentétes döntéseket. Ez az elv megengedi, hogy az állami szervek érvénytelenítsék a helyi közigazgatási szervek rendelkezéseit és intézkedéseit. Az állam egysége viszont nem jelenti azt, hogy az állam területén minden esetben egyforma intézkedéseket kell tenni, vagy hogy minden önkormányzatnak egyforma státusa kell, hogy legyen. A parlament létesíthet új önkormányzati kategóriákat, még akkor is, ha ez csupán egy esetben történik meg, és csak egyetlen területi egység megszervezésére vonatkozik.

Az autonómia megvalósítása – az identitás megőrzése céljából kiindulva – főképpen a következő jogok szavatolását jelenti: az anyanyelv használatát a magánéletben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban, a saját oktatási rendszer kialakításának jogát, a köztisztviselgviselőkhöz és közszolgáltatásokhoz való jogot, a hazához való jogot, a természeti kincsekkel való szabad rendelkezést és a helyi politikai képviselőkhöz való jogot.

Az autonómia lehetőséget biztosít arra, hogy azokban a kérdésekben, amelyek életére, fejlődésére vonatkoznak, vagy amelyek az állam életében való részvételének fejlesztésében szerepet játszanak, a kisebbség jogilag hatályosan és önállóan rendelkezék, az állam kizárólag jogi ellenőrzésig terjedő beavatkozása mellett. Bizonyos állami feladatok kisebb egységekre való átruházása egy beteljesült demokrácia gondolatából vezethető le, és megakadályozza a polgár elidegenedését a politikai intézményektől vagy döntéshozó szervektől. Konfliktust hordozó területek, mint a kultúra, nyelv, oktatás, nevelés és vallás, amelyeknek főszerep jut a kisebbségi identitás megőrzésében, az autonómia biztosításával védelmet élveznek az állami beavatkozással és főleg a többség diktátumával szemben. A kisebbséghez tartozók felelősségtudatát felébresztik az autonómia által biztosított lehetőségek, és közreműködésüket igénylik a közérdekű tevékenységekben.

A román Alkotmány szerint a területi közigazgatási egységek közigazgatása a helyi autonómiának és a közszolgálatok decentralizálásának elvén alapul.³⁵ A helyi választott hatóságok a következők:

1. Polgármesterek.
2. Helyi tanácsok.
3. Megyei tanácsok.

E három választott kategórián kívül a kormány egy-egy prefektust nevez ki minden egyes megyébe és a fővárosba.

Az Alkotmány szerint a helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat, míg a megyei tanács a községi és városi tanácsok tevékenységét a megyei szintű közszolgálatok ellátására összehangoló közigazgatási hatóság. A prefektus helyi viszonylatban a kormány képviselője, ő vezeti a minisztériumok és a többi központi szerv területi-közigazgatási egységekbeli decentralizált közszolgálatot. A prefektus megtámadhatja a fenti hatóságok aktusait a közigazgatósági bíróság előtt, ha ezeket törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő.

A szakirodalom szerint az alkotmányos rendelkezések hiányosak és pontatlanok, mert kijelentik ugyan a helyi autonómia és decentralizálás alapelveit, viszont nem biztosítanak ezeknek garanciákat. A fontos, alkotmányos szabályozást igénylő kérdéseket az alaptörvény átutalja a törvényhozás hatáskörébe, amely így túl nagy szabadsággal dönthet a helyi autonómiát érintő kérdésekben. Ezáltal az Alkotmány meghagyta a lehetőséget a törvényhozásnak, hogy a helyi közigazgatást akár a centralizáláshoz közel álló formában is kiépíthesse, de ebbe a kevésbé kötött alaptörvényi keretbe belefér egy, az önkormányzatiság elveit és értékeit teljesebben megvalósító jogszabály is. Az Alkotmány így kiszolgáltatja a helyi autonómia problémáját a mindenkorai politikai hatalomnak. Az önkormányzatiság biztosítékait a politikai hatalom törvényi úton, alkotmánymódosítás nélkül korlátozhatja és ilyen esetekben esetleg az Alkotmánybíróság tud megfelelő védelmet biztosítani a helyi autonómia jogának.³⁶

A helyi autonómia általános rendszerét, valamint a helyi közigazgatási hatóságok szervezését és működését a „helyi közigazgatási törvény”³⁷ szabályozza. E törvény szerint: „A területi-közigazgatási egységekben a közigazgatás a decentralizálásnak, helyi autonómiának, a közszolgálatok decentralizálásának, a helyi közigazgatási hatóságok választhatóságának, a törvényességnek és a különleges jelentőségű helyi kérdésekben az állampolgárok megkérdésének elve alapján szervezendő meg és működik” (2. szakasz, 1. bekezdés).

Ebből a szövegből a következő alapelvek vonhatók le:

1. A helyi autonómia elve, amely szerint a helyi közigazgatási hatóságok a helyi érdekű közügyeket önállóan, szabadon, autonóm módon igazgathatják a község, a város, a megye lakosságának érdekében. A törvény nem jelöli meg világosan a helyi autonómiához való jog alanyát.
2. A közszolgálatok decentralizálásának elve szerint a minisztériumok és más központi szakigazgatási szervek a területi-közigazgatási egységekbe helyezett kirendeltségei egy enyhébb központi felügyelet alatt és a lehető legnagyobb önállóság mellett végzik tevékenységüket. A gyakorlatban nem decentralizációt, hanem dekoncentrációt hajtottak végre, nem hatásköröket hoztak helyi szintre, hanem részleges központi ellenőrzésű intézményeket³⁸.
3. A helyi közigazgatási hatóságok választhatóságának elve.
4. A törvényesség elve, amely szerint a helyi autonómia gyakorlása nem jelent teljes önállóságot, ugyanis a helyi közigazgatási hatóságoknak, a jogállami elveknek megfelelően, be kell tartaniuk az Alkotmányt és más törvényeket. Ugyanakkor a törvényesség elve a helyi autonómiát biztosító garanciális jellegű tényezők betartását is jelenti a központi szervekkel szemben.
5. Az állampolgárok megkérdésének elve lehetővé teszi, hogy a területi-közigazgatási egységek lakossága közvetlenül, népszavazás útján fejezhesse ki véleményét jelentős helyi problémákkal kapcsolatban.

Ezeket az elveket kiegészíti és korlátozza a 2. szakasz 2. bekezdése, amely kimondja, hogy a fent említett elvek alkalmazása nem sértheti Románia egységes és oszthatatlan nemzetállam jellegét.

Románia megyéinek egyik főszereplője még mindig a prefektus (főispán), akit a kormány saját képviselőjeként nevez ki. 2004-ig a prefektus jogállását is a helyi közigazgatási törvény rendezte. Jelenleg külön törvény alapján működik a prefektus intézménye³⁹. A prefektust a belügyminiszter javaslatára nevezi ki a kormány a közrend és a törvény tiszteletben tartásának biztosítójaként helyi szinten. A prefektusi intézmény jogi személyiséggel rendelkező közintézmény saját vagyonnal és költségvetéssel, a prefektus pedig harmadfokú hitelutalványozó. A prefektus székhelye a megyeszékhely, mindazoknak a közszolgálatoknak és központi szerveknek a ve-

zetője, amelyek a közigazgatási egységek szintjén gyakorolják tevékenységüket. Tulajdonképpen a prefektus központi alárendeltségű államigazgatási szerv, és a francia modell alapján a megye tevékenységét a központi hatalom a meghirdetett decentralizáció ellenére megpróbálja valamennyire ellenőrzése alatt tartani, és ennek érdekében széles jogkört biztosít a prefektusnak⁴⁰, a dekoncentráció tipikus példája: a feladatokat területi szinten oldják meg, viszont azok végrehajtása teljes központi ellenőrzés alatt marad⁴¹.

Decentralizáció és regionalizálás Romániában

Románia legújabb próbálkozása az államigazgatás decentralizálására, az úgynevezett *Decentralizálási kerettörvény*ben jut kifejezésre⁴². Ez a törvény megszabja azokat az elveket, szabályokat és intézményes keretet, amelyek a közigazgatási és pénzügyi decentralizációt irányítják.

E törvény szerint a decentralizálást a következő alapelvek kellene, hogy kormányozzák:

1. a szubszidiaritás elve szerint az államigazgatási illetékességeket azoknak a helyi közigazgatási szerveknek kell ellátniuk, amelyek az állampolgárhoz legközelebb álló szinten helyezkednek el és rendelkeznek a szükséges közigazgatási képességgel;
2. az áthelyezett illetékességeknek megfelelő források, alapok biztosításának elve;
3. a helyi közigazgatási szervek felelősségének elve a rájuk háruló illetékességek esetében, amely megköveteli a közszolgálat és szolgáltatás minőségi standardjának kötelező megvalósítását;
4. egy stabil, előrelátható, tárgyilagos szabályokra és feltételekre alapozó decentralizációs folyamat biztosításának elve, amely kizárja a helyi szervek tevékenységének megszorítását és a helyi pénzügyi autonómia korlátozását;
5. a méltányosság elve biztosítja az összes állampolgár hozzáférését a közszolgálatokhoz és közhasznú szolgáltatásokhoz;
6. a költségvetési kényszer elve megtiltja a központi államigazgatási szerveknek, hogy az átutalásokat és szubvenciókat az évvégi helyi költségvetési hiányok fedezésére használják.

A decentralizáció lényege az, hogy a kormány, a minisztériumok és a központi közigazgatás szakosított szervei a jelenleg gyakorolt illetékességek egy részét átruházzák a községek, városok és megyék szintjén működő helyi hatóságokra a szubszidiaritás, a földrajzi körzet⁴³ és a gazdasági lépték⁴⁴ elvének alapján.

A törvény 6. szakasza szerint az illetékességátruházások a pénzalapok átruházásával egyidőben fognak végbemenni, és az alapok átruházása előtt nem kerül sor ezek gyakorlására. Optimistán kezelve ezt a törvényt levonhatjuk a következtetést,

hogyan a törvényhozás, megtette az első lépést egyfajta asszimmetrikus föderáció felé (spanyol modell), és egy tény-autonómiát (*de facto*-autonómiát) is el lehetne érni idővel ennek alapján, ha a kisebbségi szervezetek aktív módon kihasználják e tény-állást. A törvény egy nagyon konkrét hatalom- és hatáskör (illetékesség) felosztási katalógust tartalmaz, kizárólagos-, megosztott- és delegált illetékességekre osztván az államigazgatási, közigazgatási szervek meghatalmazásait.

A *kizárólagos illetékességek* esetében a helyi közigazgatási szerveknek döntési joguk van, rendelkeznek a célok megvalósításához szükséges pénzalapokkal és eszközökkel a következő területeken: *helyi tanácsok*: a község és város köz- és magánbirtokának igazgatása, a helyi szárazföldi szállítás infrastruktúrájának igazgatása, a helyi érdekű kulturális intézmények igazgatása, a helyi érdekű egészségügyi intézmények igazgatása, terület- és városrendezés, vízellátás, csatornázás és víztisztítás, közvilágítás, köztisztaság, társadalmi segélyszolgálat; *megyei tanácsok*: a helyi érdekű repülőterek igazgatása, a megye köz- és magánbirtokának igazgatása, a helyi tanácsok fenti illetékességeinek megyei érdekű problémái.

A *megosztott illetékességek* esetében a helyi közigazgatási szervek együttműködnek a központi államigazgatási szervekkel a következő területeken: *helyi tanács – központi szerv*: központi fűtés, társadalmi és fiataloknak szánt épületek megépítése, egyetem előtti oktatás, közrend és közbiztonság, társadalmi segélyek biztosítása, sürgősségi esetek megelőzése és megoldása, fogyatékosok és társadalmi problémákkal küzdők orvosi ellátása, lakosságnyilvántartási közszolgálatok; *megyei tanács – központi szerv*: a megyei szárazföldi szállítás infrastruktúrájának igazgatása, különleges oktatás, fogyatékosok, gyerekek, társadalmi gondokkal küszködők orvosi és társadalmi ellátása, lakosságnyilvántartás.

Noha sokszor első látásra, olvasatra pozitívnak tűnnek, alkalmazási szabályaikban a romániai jogszabályok általában erejüket veszítik, illetőleg alkalmazásuk során tartalmilag kiüresednek. Példa erre a régiók létrehozása.

2004-ből származik a regionális fejlesztés törvénye⁴⁵, amelynek nagyvonalú céljai között szerepel a régiók fejlődésének kiegyensúlyozása, a helyi kezdeményezések ösztönzése és felhasználása, a helyi mozgalmak előmozdítása. A valóságban az EU követelménye áll a háttérben a régiók létrehozását illetően, következésképp a törvényhozónak szándékában sem állt esetleg olyan régiókat is létrehozni, amelyekben a nemzeti kisebbségek helyi többséget tudnának alkotni.

A törvény összesen 8 régiót hozott létre, amelyekből a magyar kisebbség autonómiatörvényeinek szempontjából 3 tart igényt a megfigyelésre. Így az 5. (Nyugati) régióba sorolják Arad, Krassó-Szörény, Temes és Hunyad megyét; a 6. (Északnyugati) régiót Bihar, Beszterce-Naszód, Kolozs, Máramaros, Szatmár és Szilágy megye alkotja, míg a székelyföldi megyéket (Kovászna, Hargita és Maros) a 7. (Közép) régióba sorolták Brassó, Szeben és Fehér megyével együtt.

A fejlesztési régiók nem minősülnek helyi, területi közigazgatási egységeknek, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel, nincsenek törvényhozó vagy végrehajtó szerveik. Pusztán statisztikai egységek, amelyek pusztán pénzelosztókká váltak. (Vrancea és Konstanca megyék, vagy Kovászna és Hargita megyék ugyanazon régió tagjai, habár sem földrajzi közelségük, sem gazdaságuk nem indokolja ezt, sőt a hagyományok sem.) Érdekes módon a törvény előírja, hogy a megyék a régiókat szerződéses alapon hozzák létre, de ugyanazon törvény nem hagyja meg ezek képviselőinek azt a szabadságot, hogy csak bizonyos megyékkel szövetkezzenek, hanem kötelesek a törvény szerinti régiót „szerződésesen” létrehozni. Ugyanakkor a régiókon átnyúló együttműködés is megengedett.

A régiók az EU-ban létező NUTS-2 típusú régióknak felelnek meg. Elükön helyi szinten a Regionális Fejlesztési Tanács áll, amelynek nincs jogi személyisége és fő feladata a regionális fejlesztési politika összehangolása.

Országos szinten a regionális fejlesztés összes szála a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács kezében fut össze, amelynek tagjai a Regionális Fejlesztési Tanácsok elnökei és alelnökei valamint paritásos alapon a kormány képviselői. Ez a tanács tulajdonképpen a fő döntéshozatali szerv, amely láttamozza a nemzeti fejlesztési politikát és stratégiát, jóváhagyja a prioritásokat, nyomon követi a fejlesztési programokat és láttamozza a helyi tanácsok és ügynökségek javaslatait, programjait.

A gyakorlatban a régiók szerény eredményeket értek el, és megalakulásuk fő célja abban merül ki, hogy az ország a „NUTS-ok” fejezetében is megfeleljen az elvárásoknak. Valójában egyik feladatuk sem vonatkozik közvetlenül a nemzeti kisebbségek helyzetének javítására. Az erdélyi magyaroknak elemi érdeke az eurorégiók megfelelő kialakítása Romániában. A jelenlegi régiók nem figyelnek az etnikai, kulturális, történelmi helyzetre, és éppen ezért működőképességük a székelyföldi megyékben nehézkes, de ugyanez igaz a Partium vagy Szászföld megyéire is. A jelenlegi romániai regionalizálódás politikai-igazgatási beavatkozás egy természetesen, történelmileg kialakult térszerkezetbe, olyan etnikai, kulturális, történelmi, hagyományi szempontok háttérbe szorításával, amelyektől az illető tér (régió) működőképessége függ.

A romániai magyarság 1989 utáni autonómia-törekvései

Az erdélyi magyarság autonómia-törekvéseit több autonómia-statútum tervezetének kidolgozása igazolja. Az utóbbi tizenhat évben ezen tervezeteket nem sikerült elfogadtatni a román Parlamenttel, többséggel.

Egyelőre a magyarság sem döntötte el, hogy területi, személyi vagy kulturális autonómiát követel-e és a különböző érdekképviseleti szervek fellépése sem egységes. Ennek következtében egyfelől a román állam egyértelműen elutasítja az autonómiát, másfelől a magyar állam felemásan viszonyul a kérdéshez. A nemzetközi köztvé-

lemény a román állam Európa Tanácshoz intézett jelentései alapján nem tud egyértelműen fellépni ebben az ügyben.

Az RMDSZ „kis lépéses” tárgyalásos stratégiája nem hozta meg a kilencvenes évek elején megígért autonómiát, sőt az érdekképviseleti szervezet többszöri kormányban való szerepvállalása után 2004-ben lemondani látszott erről a célról. A Magyar Polgári Szövetséggel (MPSZ) szemben az autonómia-ellenes diskurzus 2004-ben fenntarthatatlanná vált, és ekkor az RMDSZ választási jelszóvá tette az „együtt az autonómiáért” jelszót. A választások után az RMDSZ újra meghátrált és a kulturális autonómia szűkítette autonómatörekvéseit, másként népszerűtlen lett volna a 2008-as választások perspektívájában nyíltan az autonómia ellen harcolni. Az RMDSZ a Székelyföld gazdasági megerősödése után szeretné a területi autonómiát megvalósítani, szem elől tévesztve, hogy éppen ennek hiánya vezetett az elszegényedéshez és a gazdasági elvándorláshoz. Ugyanakkor paradox módon az RMDSZ kormányban való szerepvállalása vagy kormánytámogatási tevékenysége ezen a téren nem hoz pozitív eredményeket, inkább lezárja a nemzetközi szervezetek felé irányuló segítségkérést, ugyanis ezek józan megítélésében egy nemzeti kisebbség jogainak megsértése elképzelhetetlen hasonló esetben.

Az RMDSZ–MPSZ ellentét megakadályozza, hogy a magyar kisebbség az autonómia megvalósításához elengedhetetlen minimum ténybeli kollektív jogalanyiságra tegyen szert, ami abban mutatkozik meg, hogy egyhangúlag fejezi ki szándékát ennek a célnak megvalósítására.

A román állam minden autonómia-törekvésben a homogenizálódás lelassítását látja, az asszimiláció fékezését. A román pártok, amelyek két évtizede harcolnak a 15–25%-os szélsőjobboldali szavazótábor megnyeréséért, kivétel nélkül elítélik az ilyen kezdeményezéseket. Az állam képviselői a szeparatizmustól óvakodnak, és nem értik meg, hogy a kisebbség számára a külön-lét menekülést jelent az állandó együtt-létből, amely számára mindig lemondást jelent, míg a többségnek valós együttélést a hozzáalakulókkal. Románia jelenlegi elnöke szerint csak az állam nemzetállam jellegét, szuverenitását, függetlenségét és oszthatatlanságát tiszteletben tartva lehet autonómiáról beszélni, és ez ugyanazt kell, hogy jelentse Székelyudvarhelyen és Kézdivásárhelyen, de Krajován is⁴⁶. Ellenben ugyanaz az elnök a szerbiai válságban a nemzetközi fórumok előtt Koszovó területi autonómiájáért szállt harcba, valószínűleg azért, hogy a feloszlóban levő ortodox Szerbia területének további csökkentését megakadályozza.

Ebben a kontextusban, mivel az autonómia, ellentétben a föderációval, felülről leosztott szerep, a megoldást csak az állam és a kisebbség közötti kompromisszum jelenti, miután maga a kisebbség egységesen fog fellépni. A békés megegyezésen kívül még marad az erőszak járhatatlan útja, valamint olyan külföldi nyomás igénybevétele, amely nem minősül a belső ügyekbe való beavatkozásnak.

Az erdélyi autonómia-modelleket a szakirodalomban⁴⁷ már többször, többen körüljárták anélkül, hogy ezek valamelyike időközben hatályba lépett volna. Összefoglalva, az eddigi próbálkozások⁴⁸ a következők:

1991. április: Szócs Géza: Nemzetiségi törvénytervezet-csomag;

1993. március: Csapó József: Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről;

1993. november: RMDSZ–SZKT-dokumentum: 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

1995. április: Az RMDSZ Ügyvezető Elnökségének Politikai Főosztálya (Bodó Barna, Szász Alpár Zoltán, Bakk Miklós): A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának statútuma;

1995. április: Bakk Miklós: Törvénytervezet a személyi elvű önkormányzatokról;

1995. augusztus: Csapó József: Székelyföld autonómia-statútuma;

2003. október–2004. március: Székely Nemzeti Tanács (SZNT): Székelyföld autonómia-statútuma;

2003. november: szakértőcsoport Bakk Miklós koordinálásával: Autonómia-csomagterv: Kerettörvény a régiókról; Törvénytervezet Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról; Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy amikor elutasítja az autonómiát, a román hatalom jogi szempontból főleg arra hivatkozik, hogy Románia egységes, oszthatatlan nemzetállam, és e jelleg megváltoztatását az Alkotmány módosítási korlátai lehetlenné teszik. A jelenlegi szabályozás viszont kizárja a területi autonómia megvalósítását valamint azt, hogy a régiókat az EU követelményeinek megfelelően és nem etnikai alapon kell kialakítani.

Ezek után nyilvánvaló, hogy az egyetlen megoldás nemzetközi szintről jöhet abban az esetben, ha Ausztria példáját követve Magyarország védőhatalomként fog ezért közben járni nemzetközi szinten, illetve ha az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334/2003-as határozata alapján beindul az autonóm-törekvéseket pártoló európai folyamat az etnikai konfliktusok feszültségtelenítésére.

A közvetlen demokrácia eszközei a román kisebbségi jogban

Noha Romániában a népszavazásról az alkotmány, illetve a helyi közigazgatási törvény is szól, a konkrét szabályozást ebben a témában a népszavazás szervezéséről és lebonyolításáról szóló törvény⁴⁹ tartalmazza. A törvény megismétli az alkotmány előírásait, amelyek szerint Románia nemzeti szuverenitása a román népé, és ezt a

nép egyrészt képviseleti szervein, másrészt referendumon keresztül gyakorolja. A törvény szerint két típusú népszavazást lehet tartani:

1. *nemzeti népszavazást* az alkotmánymódosításról, az államelnök leváltásáról, nemzeti szintű problémákról (ilyen esetekben általában az elnök kezdeményez a parlamenttel konzultálva, kivételt képez az államelnök leváltása, amikor a parlament dönt.);
2. *helyi népszavazást* a helyi érdekű problémákról (ebben az esetben a témát a megyei vagy helyi tanács dönti el a polgármester, a megyei tanács elnökének vagy a tanácsosok egyharmadának javaslatára).

Az alkotmány 152. szakaszában megjelenő problémák nem képezhetik referendum tárgyát (3. szakasz). Ez a kisebbségek helyi szintű autonómiájára való törekvéseinek első szintű megakadályozását jelenti.

A népszavazáson a szavazati joggal rendelkező állampolgárok vehetnek részt, és a népszavazás akkor eredményes, ha a lakosság fele plusz egy részt vett rajta. A referendumat mindig vasárnap rendezik.

A törvény 18. szakasza felsorolja a nemzeti érdekű problémákat, lecsökkentve ezáltal a nemzeti kisebbségek kezdeményezési lehetőségeit, ezek ugyanis leginkább helyi szinten tudnak referendumat rendezni. Nemzeti érdekű problémának minősül a magán- és közbirtokok általános helyzete; a helyi közigazgatás megszervezése, a területrendezés és a helyi autonómia általános helyzete; a felekezetek helyzete. Ezen előírásból tisztán megállapítható, hogy a többség háromszorosan is bebiztosította magát az autonómia-törekvések ellen, ugyanis a helyi közigazgatás, a területfelosztás és autonómia témái csak nemzeti szintű referendum tárgyát képezhetik.

A nemzeti kisebbségekre vonatkozó egyetlen pozitív előírás, a helyi közigazgatási törvény 20. szakaszával egyetemben kimondja, hogy „a községek, városok és megyék elhatárolását törvénnyel állapítják meg. Ezek területi határainak bármely módosítása csakis törvény által és csak az illető területi-közigazgatási egység állampolgárainak népszavazás útján történő előzetes véleménynyilvánításával eszközölhető, amelyet a törvény feltételei szerint szerveznek meg.” Ez a referendum azonban csak véleménynyilvánító, és nem ügydöntő jellegű, ugyanis a Parlamentnek törvény elfogadásával lehetősége van a határok megváltoztatására. A gyakorlatban azonban a törvényhozás soha nem döntött „a nép” ilyen módon kifejezett akarata ellen.

Miután az MPSZ, SZNT és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) az autonómiaért vívott harc során több sikertelen utat bejárt (az autonómia-statútum parlamenti betervezése, illetve népszavazások kezdeményezése), 2006 folyamán a közvetlen demokrácia eszközeként a „nagygyűlést” és a „nemzetgyűlést” vette igénybe. Az ilyen gyűléseken elfogadott kiáltványokat és határozatokat a szervezők eljuttatták román és nemzetközi fórumokhoz annak reményében, hogy a hatalom elkezd a tárgyalásokat a székelyföldi területi autonómia létrehozásáról.

A szervezők írott jogi keret hiányában a történelemre és a „szokásjogra” hivatkoztak kijelentvén, hogy „a székely nép ősi joga összehívni a nemzetgyűlést, ha az egész közösséget érintő döntés meghozataláról van szó, és mindig akkor hívták össze, ha a székelység megelégedte az elnyomást (Csapó József)”⁵⁰.

A székelyföldi autonómia érdekében 2004–2007 között több helységben (például Székelyudvarhely, Illyefalva, Gyergyószentmiklós, Nagybacon, Gergyóditró, Vargyas, Balavásár) a helyi tanácsok napirendre tűzték vagy határozatot fogadtak el helyi szintű népszavazás megrendezésére, amelyek során a lakosság véleményt mondott volna az autonómia szükségességéről. A prefektusok általában átiratban szólították fel a helyi tanácsokat, hogy vonják vissza a népszavazásról szóló határozataikat, majd a közigazgatási bíróságok előtt támadták meg ezeket. A bíróságok minden esetben helyet adtak a prefektusok kereseteinek és megsemmisítették a határozatokat.

Sajnálatos, hogy politikai szinten az RMDSZ is alkotmányellenesnek minősíti a területi autonómia ügyében kezdeményezett székelyföldi népszavazásokat⁵¹. Ezek után 2006 szeptemberétől a székelyföldi polgármesterek a létező jogszabályok alapján (helyi közigazgatási törvény, egyesületi törvény) próbálják létrehozni a jogi személyiséggel rendelkező Szövetség a Székelyföldért Egyesületet, amelyet jelenleg a bejegyzési eljárás szintjén próbálnak az állami szervek elgáncsolni⁵².

Autonómia a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben

Tizenhat évvel az úgynevezett „forradalom” vagy államcsíny után Romániában még mindig nem sikerült megszerezni és egységes törvénybe foglalni a kisebbségek jogait. 2005 elején az RMDSZ jogászokból és politológusokból álló munkacsoportja kidolgozta a legújabb tervezetet, amely előkészítésénél sajnálatos módon a vezérelv az volt, hogy a tervezet szövege a többségi honatyák számára elfogadható legyen. Ezzel a felfogással azt érték el, hogy az alacsonyra állított mércét egyre lejjebb alkudta a többség, valószínűleg azzal a szándékkal, hogy abban az esetben, ha sikerül az EU-s csatlakozást elérni egy ilyen jogszabály hiányában, akkor a jelenlegi tervezetet teljesen sutba lehet dobni, vagy esetleg egy semleges sürgősségi rendelettel helyettesíteni, amelyet később elutasít a Parlament.

Ezt a gondolatmenetet támasztja alá többek között az a tény is, hogy míg a magyar kisebbség 50 évvel ezelőtt területi autonómiával rendelkezett a legsötétebb sztálinizmusban, addig manapság a törvénytervezet „kulturális autonómiáról” szóló halvány előírásai is sokkolják a többségi honatyákat. A kirakatpolitika összetevőjeként a kormány a tervezetet prioritásként állította be, ám e tervezet két és fél év után sem vált valósággá.

1994-ben az RMDSZ hasonló módon járt el, amikor *A nemzeti kisebbségekről és az autonóm közösségekről* szóló törvénytervezetet nyújtotta be a parlamentbe, és ezt

egy különbizottság másfél évig vitatta anélkül, hogy a törvényhozás plénuma elé juttatta volna. Hasonló sorsra jutottak az EMNT és az SZNT 2004-es próbálkozásai is, ugyanis az általuk kidolgozott és RMDSZ-es honatyákon keresztül benyújtott tervezetek sem jutottak érdemi vitára a parlament két házában.

A törvénytervezet értelmében az autonómiához való jog alanya valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyek szervezete lenne. A nemzeti kisebbségi szervezet alapító tagjainak száma nem lehet kevesebb a legutóbbi népszámláláskor magukat az illető nemzeti kisebbséghez tartozónak vallók összlétszámának 10%-ánál.

Kiemelt szerepet kap a nemzeti közösségek kulturális autonómiához való joga, amely a törvény értelmében valamely nemzeti kisebbség azon képességét jelenti, hogy a tagjai által választott tanácsok révén döntési jogkörrel rendelkezék kulturális, nyelvi és vallási identitását érintő kérdésekben.⁵³

A kulturális autonómiával kapcsolatban a Velencei Bizottság rámutat, hogy a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájára vonatkozóan nem létezik elfogadott nemzetközi modell. Bár e tekintetben a nemzetközi standardok és elvek hiányoznak, a gyakori hiányosságok ellenére a kulturális autonómiákat elismerték úgy is, mint a *Keretegyezmény* 15. szakasza gyakorlatba ültetésének eszközét.

Ezért a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiája modelljének bevezetése a közügyekben való részvétel erősítéséért tett pozitív és hasznos lépésnek tekinthető, különösképpen azokban az országokban, amelyekben a nemzeti kisebbségek a lakosság egészének jelentős hányadát teszik ki, és ahol az érvényben lévő részvételi képletben hiányosságok vannak. Hogy ez a diagnózis érvényes-e vagy sem Romániára, olyan kérdés, amely az érintettek konzultálásával adott politikai választ igényel a hatóságoktól. Mindenesetre a törvénytervezetben levő kulturális autonómiaforma valóságos döntéshozatali erőt jelentene a nemzeti kisebbségek képviselői számára azáltal, hogy kötelező módon a beleegyezésüket kéri, és nem csupán a véleményüket („konzultálnak velük”), ahogy más országokban történik.

A kisebbségi törvény vitája eredménytelennek bizonyult a Képviselőház jogi, emberi jogi és tanügyi bizottságában.⁵⁴ Az RMDSZ javaslata alapján a kormány által elfogadott formában⁵⁵ 2006.06. 27.-étől került a Képviselőház elé, és ahogy az illetékes szakbizottságok vezetői nyilatkoztak: „nincs politikai akarat” a jogszabály elfogadásához.

Jelenleg a parlamenti képvisellel rendelkező kisebbségeknek meg van adva a lehetőség, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében nemzeti képviselőként részt vegyenek⁵⁶. Ezt idáig a magyar kisebbség ki tudta használni, és a mindenkori döntéshozatal befolyásolása mellett olyan eredményekkel is büszkélkedhetik, mint az 1735/2006-os ajánlás a nemzet fogalmáról, amely esetében Frunda György képviselő volt a jelentéstevő⁵⁷.

Románia EU-s csatlakozásával⁵⁸ lehetőség nyílt arra, hogy a romániai magyar kisebbség is képviseltesse magát az Európai Parlamentben, mert a választásokon a

Romániának fenntartott 35 (33) képviselői mandátumból sikerült 3-at megszereznie. Így utópikusan elképzelhető lenne, hogy a kelet-közép európai országokból származó magyar nemzetiségű képviselők egy része közös frakciót alapítson, ugyanis abban az esetben, ha a képviselők 3 tagállamból származnak, egy frakció 18 tagot kell, hogy tömörítsen. Jelenleg 24 magyarországi, 3 romániai és 2 szlovákiai magyar képviselő van az Európai Parlamentben.

Harmadik lehetőség a román állam határain kívüli politikai képviselet létrehozására az anyanemzet (Magyarország) döntéshozatali szerveiben valósulhatna meg. Az EU-s csatlakozás után ez helyi szinten elképzelhető, ugyanis az európai polgár állampolgárságától függetlenül szavazhat és megválasztható (elméletileg), azzal a feltétellel, hogy a választásokat rendező állam területén lakhellyel rendelkezik. A legfontosabb azonban a romániai magyarság számára az volna, ha az anyanemzet parlamenti döntéseibe is bele tudna szólni az őt illető kérdésekben. Ez viszont az állampolgárság vagy kettős állampolgárság hiányában elképzelhetetlen. 2004. december 5-én az államalkotó magyar nemzet többsége nem támogatta ezen „privilegium” biztosítását a határon túli magyaroknak. A politikai képviselet biztosításának területén a státustörvény vagy a szülőföld alapról szóló törvény semleges jogszabályok. Sőt, a második célként tűzi ki a határon túli magyarok kizárólagos szülőföldön való boldogulását⁵⁹. Noha a nemzetközi jog megengedi és a gyakorlat igazolja több európai államban (Spanyolország, Németország, Horvátország, Olaszország), paradoxális módon mind a román, mind a magyar hatalom ellenzi a kettős állampolgárságot, különböző indokokra hivatkozva. A román Külügyminisztérium szerint ma is érvényben van az az 1979-es magyar–román egyezmény⁶⁰, amely nem ismeri el a kettős állampolgárság fogalmát⁶¹. A magyar fél szerint Magyarország még 1990-ben hatályon kívül helyezte ezt, törvényben kihirdette döntését és közölte a román féllel is.

Sajnos a romániai magyarságot a román hatalomnak sikerült megosztani a *divide et impera* elve szerint, míg a magyar állam többségi szavazóbázisa a kettős állampolgárság ötletének leszavazásával jogi alapra helyezte ugyanezen kisebbség „hazátlan” státusát, amelyet a román többség 1918 óta hangoztat. Ez a helyzet rövid távon a parlamenti képviselet elvesztéséhez vezethet, amelyet a helyi szinten nyert képviselet nem tud majd hosszú távon pótolni.

A *pro* és *contra* jogszabályok függvényében a következő alternatívákra találtam:

1. Az autonómia (és ezen belül a területi autonómia) az egyetlen eszköz, amely idáig egyidejűleg képes volt a többségi állam területi épségének biztosítására és a kisebbség megmaradásának szavatolására, a hazához való jog és a lojalitási kötelezettség kiegyensúlyozására.
2. A létező nemzetközi szerződések, mint szuverén és egyenlő államok művei, nem elegendők ahhoz, hogy egy népcsoport az állammal szemben hatékonyan tudjon rájuk hivatkozni autonómiaügyben, jogérvényesítési szempontból.

3. A romániai törvénykezés kínosan ügyel arra, hogy semmilyen decentralizációs, helyi autonómiát biztosító rendelkezésnek ne legyenek kisebbségi autonómiát elősegítő utalásai. A helyi tanácsok döntései fölött minden esetben szigorúan hivatott őrködni a prefektus mint a központi kormány képviselője.
4. Az EU szintjén kisebbségi szempontból egy látszatregionalizálás folyik, statisztikai, gazdasági, infrastrukturális megfontolásokból, amelynek célja egyelőre a megtűrő és nem a fejlesztő politika a népcsoportokra nézve (a NUTS-ok alapja a lakosság szám és nem ennek hagyományai, nyelve vagy jellegzetességei). Koppenhágában 1993-ban nem fennmaradást elősegítő előírásokat, hanem „etnikai csendet” követeltek meg a volt szocialista államoktól.
5. Autonómia-követeléskor a nemzetközi védelemhez való jogra nem lehet sikeresen hivatkozni, ugyanis az emberi jogok megsértése egymagában nem elegendő feltétel ahhoz, hogy az ENSZ beavatkozási akciót indítson el. Az ENSZ csak akkor léphet közbe, ha a Biztonsági Tanács eldönti, hogy az emberi jogok megszegése az Alapokmány 39. szakaszának értelmében a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti.
6. A létező európai területi autonómia-modellekből kiindulva, a szerzett jogok teóriáját alkalmazva, a létező és a kialakulóban lévő *ius cogens* alapelvek (be nem avatkozás; nemzetközi védelemnek örvendő alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának kikényszerítése) betartásával az „anyaállamnak” és az államok közösségének jut a legnagyobb szerep. (példa: Dél-Tirol, Åland-szigetek, Palesztina, Koszovó, autonómia-ígéret a szászoknak és székelynek, magyar területi autonómia-formák 1945 után). Habár elméletben és Nyugat-Európa bizonyos országai-ban (Dánia, Nagy-Britannia, esetleg Spanyolország) az autonómia többség–kisebbség közötti alkut, megegyezést jelent, addig Kelet-Közép-Európában és a magyar kisebbség különleges esetében a többség képviselői külső nyomás hiányában az autonómia szót is negatívan fetisizálják.

A többségnek nem adatik meg az a jog, hogy megtagadjon bizonyos jogokat a kisebbségektől *preventív* céllal, mondván, hogy ezeknek a jogoknak szavatolása *illoja-litáshoz* vezethet – miként ez Romániában történik, ahol a mindenkori hatalom azért utasítja vissza nyíltan vagy álcázva az autonómia-törekvéseket, mert *fél*, hogy a kisebbségek nem lesznek eléggé hűek a többségi állammal szemben ezen jogok birtokában.

Jegyzetek

- ¹ A mai Románia együtt Moldovával (ma Moldova Köztársaság), Bukovina (ma Ukrajna része), Dél-Dobruzsza (ma Bulgária része).
- ² Karl Braunias becslése. In Wilhelm Winkler: Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten. Universitätsverlagsbuchhandlung, Wien, Leipzig, 1931.
- ³ Recensământul general al populației României 1930. Bukarest, Bd. IX.
- ⁴ Forrás: A. Golopenția, D.C. Georgescu: Populația Republicii Populare Române la 25 ianuarie 1948. Rezultatele provizorii ale recensământului. Megjelent a Probleme economice kiadványban R. Mănescu gondozásában, Bukarest, 1948. 2. füzet, 28.(Die Bevölkerung der Volksrepublik Rumänien... Vorläufige Ergebnisse) Illyés Elemér szerint (1981), Nationale Minderheiten in Rumänien. Siebenbürgen im Wandel, Wien: Braumüller Verlag, 1981 46.
- ⁵ Forrás: Statistik 10 (505), Elemér Illyés, Nationale Minderheiten in Rumänien (Wien), 1981, 54.
- ⁶ Forrás: Romania – Ministry for Foreign Affairs, White Paper. On the rights of persons belonging to national, ethnic, linguistic or religious minorities in Romania. (București, 1992).
- ⁷ Forrás: A Román Nemzeti Statisztikai Hivatal honlapja – <http://www.insse.ro> –Recensământul Populației, Rezultate Generale – iulie 2003 Lista de tabele cu rezultatele generale ale Recensământului Populației și a Locuințelor.
- ⁸ Makkay József: Autonómiapárti fordulat kell a magyar sajtóban. Erdélyi Napló 2007/38. szám.
- ⁹ Románia 1974. október 31-én ratifikálta.
- ¹⁰ 23 (50)/1994. április 6-i Általános Magyarázat.
- ¹¹ Románia 1970. július 14-én csatlakozott az Egyezményhez.
- ¹² Románia a 282/1997. 10. 24. törvénnyel ratifikálta. Megjelent a Román Hivatalos Közlöny (a továbbiakban RHK) 752/2007. 11. 06. számában.
- ¹³ Románia 1995. április 29-én ratifikálta.
- ¹⁴ 15. és 16. cikk.
- ¹⁵ Elfogadva Strassburgban, 1985. október 15-én. Románia a 199/1997.11.17. sz. törvénnyel ratifikálta (megjelent a RHK 331/1997.11.26. számában).
- ¹⁶ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334/2003 sz. határozata és 1609/2003 sz. ajánlása : „Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást ösztönző forrás Európában”.
- ¹⁷ Magyarország századai. Válogatás ezer év dokumentumaiból. 1000–1956. ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Magyar Országos Levéltár, 2003, 385.
- ¹⁸ 86/1945. 02. 06 törvényerejű rendelet, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 30/1945. 02. 07. számában.
- ¹⁹ A Statútum alkalmazásáról szóló kormányhatározat, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 218/1946.09.20. számában.
- ²⁰ 5/1950. számú Törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 77/1950. számában.
- ²¹ 2 és 3/1960 számú Törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 27/1960. számában.
- ²² 1–2/1968. 02. 16. számú törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 16/1968. 02. 16. számában.
- ²³ Gagyfi József: Magyar Autonóm Tartomány: egy centralizációs kísérlet, 179, 184, 190. In Nemzet a társadalomban. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004.
- ²⁴ Novák Csaba Zoltán: A Magyar Autonóm Tartomány elitjének kialakulása és megszerveződése. 202. In: Nemzet a társadalomban. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004.
- ²⁵ Az alkotmánymódosító törvény a 2003. évi 429. számú. A népszavazásra bocsátás céljából Románia Hivatalos Közlönyének 669/2003. számában tették közzé, a népszavazáson elfogadott szöveg megjelent az RHK 758/2003. 10. 29. számában.

- ²⁶ 54. szakasz, 1. bekezdés.
- ²⁷ 113/1996. 10. 10. törvény.
- ²⁸ 95/1992. 09. 16. törvény.
- ²⁹ Jóváhagyta a 419/2003. 10. 20. számú törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 757/2003. 10. 29. számában.
- ³⁰ Koszovó: „Bukarest nem enged”, Krónika napilap 2007. 12. 21–23.
- ³¹ Ziua napilap 4110/13. 12. 2007, 4114/18. 12. 2007, 4115/19. 12. 2007 számai. Evenimentul zilei napilap 2007.10.30, Florian Bichir: Avertismentul lui Putin și Transilvania (Putin figyelmeztetése és Erdély).
- ³² Erich Kendi: „Minderheitenschutz in Rumänien. Die rechtliche Normierung des Schutzes der ethnischen Minderheiten in Rumänien”. Südost Institut München, Oldenbourg, 1992. 168.
- ³³ Buza László: A kisebbségek jogi helyzete. MTA Budapest, 1930. 3. Idézi Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 183.
- ³⁴ Kovács Péter: uo. 183–184.
- ³⁵ 120–122. szakasz.
- ³⁶ Veress Emőd: A helyi közigazgatási törvény (Kommentár a gyakorlat számára) RMDSZ, Kolozsvár, 2002. 4–5.
- ³⁷ 215/2001. 04. 23.-i törvény, utolsó változata megjelent a Román Hivatalos Közlöny 123/2007. 02. 20. számában.
- ³⁸ Veress Emőd, uo. 10.
- ³⁹ 340/2004. 07. 12. törvény a prefektus intézményéről (RHK nr. 658/2004.07.21.), módosítva a 181/2006. sz. törvénnyel (RHK nr. 450/2006. 05. 24.).
- ⁴⁰ Veress Emőd, 108.
- ⁴¹ Nagy Zsolt: A köztisztviselők jogállása. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003, 17.
- ⁴² 195/2006. 05. 22. törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 453/25.05.2006. számában.
- ⁴³ Földrajzi körzet – egy bizonyos közszolgálat élvezőinek többsége által lakott terület egy adott időpontban.
- ⁴⁴ Gazdasági lépték (románul: economie de scară) – a közszolgálat egységes költségének csökkentése a termelés és a fogyasztók számának növekedésével.
- ⁴⁵ 315/2004. 06. 28. törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 577/2004. 06. 29. számában. Módosítva a 111/2004. 11. 06. sürgősségi kormányrendelet által (megjelent a RHK 1115/2004. 11. 27. számában).
- ⁴⁶ Államfői vállveregetés Szász Jenőnek. Krónika, 2006. 03. 17–19. 5.
- ⁴⁷ A Magyar Kisebbség 1–2/2004-es számát teljesen ennek a témának szentelte.
- ⁴⁸ Bakk Miklós: Az autonómia-tervek két szakasza Erdélyben 1989 után. In: Magyar Kisebbség 1–2/2004, 59–60.
- ⁴⁹ 3/2000. 02. 22. számú törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 84/2000. 02. 24. számában. Módosítva az 551/2003. 12. 18. törvény által, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 922/2003. 12. 21. számában.
- ⁵⁰ Jánossy Alíz: Székely Nemzetgyűlés-Szeptemberi határidő Bukarestnek. Krónika 2006. 06. 19.
- ⁵¹ Bakk Miklós: A székelyföldi autonómia érdekében kezdeményezett népszavazások (2. rész). Krónika, 2005. 04. 22–24. 16.
- ⁵² Farkas Réka: Szövetség a Székelyföldért Egyesület: jogászok harca, Háromszék 2007. 04. 12.
- ⁵³ A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiája a következő illetékességi kategóriákra vonatkozna (58. cikk):
a) a nemzeti közösségek anyanyelvű oktatására vonatkozó stratégiák és prioritások kidolgozása;

- b) a magán oktatási intézmények esetében az anyanyelvű oktatás szervezése, adminisztrálása és igazgatása, vagy az állami oktatási rendszerhez tartozó oktatási intézmények esetében ezen feladatok megvalósításában való részvétel, partnerségben az illetékes közhatalóságokkal;
- c) az anyanyelvű magánjogi kulturális intézmények és a saját kultúrát kutató vagy fejlesztő intézmények szervezése, adminisztrálása és igazgatása, a törvényes feltételeknek megfelelően, vagy a közjogi intézmények esetében ezen feladatok megvalósításában való részvétel, partnerségben az illetékes közhatalóságokkal;
- d) saját tömegkommunikációs eszközök létrehozása és adminisztrálása, vagy részvétel a közszolgálati rádió- és televíziós társaságok esetében adóállomások, részlegek, szerkesztőségek vagy műsorok megszervezésében, partnerségben az illetékes közhatalóságokkal;
- e) az illető nemzeti kisebbség történelmi műemlékeinek és ingó kulturális vagyonának megőrzését és hasznosítását célzó stratégiák kidolgozásában való részvétel;
- f) a nemzeti kisebbségek kulturális, nyelvi, vallási önazonosságának megőrzését, fejlesztését és nyilvánítását szolgáló speciális alapok adminisztrálása, vagy az esetnek megfelelően, az illetékes hatósággal való partneri kapcsolatban az adminisztrálásban való részvétel, vagy az adminisztrálás folyamatos ellenőrzése, kivéve az 54. cikkben szabályozott alapokat;
- g) az anyanyelvű oktatást nyújtó magán oktatási intézmények, valamint a magánjogi kulturális intézmények vezetőségének kinevezése;
- h) a vezetőség kinevezésének véleményezése anyanyelvű oktatást nyújtó állami oktatási intézmények, valamint az illető nemzeti kisebbség kulturális közintézményei esetében, a törvény feltételeinek megfelelően;
- i) a vezetőség kinevezésére történő javaslat benyújtása azon állami oktatási intézmények esetében, amelyekben kisebbségi nyelvű aleggységek működnek;
- j) a nemzeti kisebbséget képviselő személyek kinevezésére történő javaslat benyújtása a Művelődési és Vallásügyi Minisztériumnak és az Oktatási és Kutatási Minisztériumnak azokra a részlegekre, amelyeknek hatáskörébe tartozik a nemzeti kisebbségek kultúrája illetve a nemzeti kisebbségek anyanyelvén folyó oktatás;
- k) kulturális és tudományos ösztöndíjak és díjak alapítása és odaítélése;
- ⁵⁴ Farcádi Botond: Kisebbségi törvény bumerángívben. Krónika napilap, 2006. 06. 22.
- ⁵⁵ Ezt a formát vettem figyelembe a fenti kommentár elkészítésénél.
- ⁵⁶ Románia a 64/1993-as törvény alapján (megjelent a Román Hivatalos Közlöny 238/1993. 10. 04. számában) csatlakozott az Európa Tanácshoz.
- ⁵⁷ Recommendation 1735/2006. The concept of nation. Doc. 10762/26. 01. 2006.
- ⁵⁸ Románia a 157/2005-ös törvénnyel hagyta jóvá a csatlakozási szerződést, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 465/2005. számában.
- ⁵⁹ 2005. évi II. Törvény a szülőföld alapról, módosítva a 2005/XVI. Törvénnyel, 1. paragrafus 1. bekezdés.
- ⁶⁰ 418/1979. 12. 05. államtanácsi rendelet a Román Szocialista Köztársaság és a Magyar Népköztársaság közötti 1979. 06. 13. kettős állampolgárságra vonatkozó szerződés jóváhagyásáról.
- ⁶¹ „Mircea Geoană kötik az ebet a karóhoz”, Krónika, 2004. 12. 03–05.

Benedek József

REGIONÁLIS FEJLŐDÉS, REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS.

Korreferátum Horváth Gyula *A Kárpát-medence európai makrorégió* című előadásához

Horváth Gyula előadásában egy transznacionális makrorégió – Kárpát-medence – kialakulása/létrehozása mellett érvel. Szerinte az EU keleti irányú bővülésével lehetőség nyílt „...a Kárpát-medence hajdani, évszázadokon keresztül formálódott integrációs kapcsolatainak modern formában történő újjászerveződése...” (Horváth 2007) irányában, megjegyezve azt is, hogy várhatóan egy több évtizedes régióalkotási folyamatra lesz szükség. A Kárpát-medencei makrorégió kialakításának szükségességére egy sor érvet sorol fel: a térség kohéziós problémáinak hasonlósága; a környezet egységes védelmének lehetősége; előnyösebb feltételek a gazdaság versenyképességének növelésére; az egymással együttműködő regionális központokra épülő policentrikus fejlődés megvalósítása és a decentralizált és regionalizált államszerkezetek kialakulásának esélyei.

A korreferátumom alapvető adaléka Horváth Gyula előadásához arra a gondolatra épül, hogy a Kárpát-medencei transznacionális makrorégió kialakításának egyik alapfeltétele egy kettős folyamat konszolidációja: a térség gazdasági átalakulása (EU-s szinthez viszonyított fejlettségi lemaradottságának felszámolása) és a makroregionális kohézió erősítése. Mindkét folyamat alapvető sarokköve a *szomszédság* fogalma. Ennek megfelelően egy gazdasági térség fejlettségi szintjét nem csupán a régió abszolút földrajzi pozíciója határozza meg (egyéb fontos tényezők mellett), hanem az is, hogy milyen szomszédokkal rendelkezik (a területi autokorreláció kérdése) (Nemes Nagy 2007). Ezt megelőzően két olyan kérdéskört is érintek, amelyekre Horváth Gyula is reflektált, és amelyek megítélésem szerint a konferencia témája szempontjából kiemelten fontosak. Az egyik a regionális diszparitások, a másik a regionalizáció kérdésköre.

Regionális diszparitások

Romániában az 1948-at követő gazdaságpolitika mérsékelte a területi különbségek intenzitását, az ország térszerkezetét tagoltabbá tette. Ami a társadalmi-gazdasági fejlettségi szintet illeti, a bukaresti régió megelőzte a bánáti megyéket, amelyek a két világháború közötti időszakban Románia legfejlettebb gazdasági régióját képezték (Benedek 2006). A helyzet azzal magyarázható, hogy az erőforrások és az ipari és szolgáltatási funkciók Bukarestbe koncentráltak, nem csupán a területi politika következtében, hanem az itt létrejött agglomerációs előnyöknek köszönhetően is, amelyek egy kumulatív fejlődési folyamatot generáltak. Bánát visszaesése, természetesen csupán a fővároshoz viszonyítva, valószínűleg az első világháború után kezdődött el, amikor fő városi központjai, Temesvár és Arad elvesztették hinterlandjuk fontos részét (melyet elosztottak Románia, Magyarország és Jugoszlávia között), és a folyamat hangsúlyosabbá vált 1945 után, a német és zsidó lakosság elvándorlása, valamint a szocialista állam befektetési politikája következtében. A kommunista időszak viszonylag alacsony befektetési volumenét is meg kell említenünk. Például Arad megye az összbefektetések csupán 1,6%-ával rendelkezik, kevesebbel, mint bármelyik olténiai megye, és ezáltal már a fejlettségi hierarchia 1985-ös rangsorában csak Temes megye őrzi meg élvonalbeli helyezését (3). Arad és Krassó-Szörény a rangsor közepe táján helyezkednek el (16. és 15. hely). Észrevehető még a magas urbanizációs és iparosodási szinttel rendelkező megyék jó helyezése: Brassó – amely megőrzi vezető pozícióját, annak ellenére, hogy területi struktúrája 1985-ben különbözik a két világháború közötti struktúrájától, amikor sokkal kisebb méretű volt –, Kolozs, Prahova, Hunyad és Szeben. Egy fontos helycsere történt, és pedig a szocialista időszak kedvező befektetési politikájának köszönhetően: az olténiai megyék már nem a fejlődési rangsor utolsó helyein helyezkedtek el. Következésképpen a történelmi tartományok szintjén Moldva vált az alulfejlettség pólusává.

Következtetésként megállapíthatjuk, hogy az utóbbi ötven év fejlesztési politikája kétségtelenül a regionális hierarchia átrendezését eredményezte anélkül, hogy látványos helyzetváltozások következtek volna be. A területi struktúrát tehát jelenleg Bukarest, valamint bizonyos város-régiók dominanciája jellemzi: Bánát (első-sorban Temes megye), a Hunyad–Szeben–Brassó–Prahova tengely, az Al-Duna régiója (Galac, Brăila), valamint a Bákó/Bacău–Neamț csoportosulás. Ezekhez a két világháborút követő időszakban fokozatosan hozzáadódott a Dâmbovița–Argeș tengely, valamint Constanța. Az ellenkező póluson, akárcsak ezelőtt 100 évvel, Olténia, Moldva (keleti és északi része), Dobrudza északi része (Tulcea megye) és Erdély bizonyos részei (Szilágy és Beszterce-Naszód megyék) találhatók. Voineagu és társai (2002) a régiók közötti különbségeket két szintetikus mutató segítségével fejezték ki: a fejlődés globális mutatója és a humán fejlődés mutatója. Az első mutató, amely rendkívül összetett és nagyszámú mutatót alkalmaz, világosan kifejezi a Bu-

karest régió dominanciáját (0,542), amelyet a Nyugati és Központi fejlesztési régiók követnek, az országos átlag fölötti értékekkel (elhanyagolható különbségekkel e kettő között: 0,461, illetve 0,460). Az Északnyugati régió mutatója megfelel az országos átlagnak (0,426), míg a többi régió ez alatt helyezkedik el, a következő sorrendben: Délkelet (kevésbé az átlag alatt), Délnyugat és Északkelet azonos értékekkel, valamint Dél (0,373). Megjegyezzük az Északkelet és Dél régiók közötti helycserét, és hogy az utóbbira nézve az alacsony értéket a fejlődés összes dimenzióját illetően egy hátrányos terület (a Bărăgan megyéi) jelenlétével magyarázzuk.

Amint az 1. táblázatból kiderül, bizonyos, hogy a fejlesztési régiók szintjén megismétlődnek a történelem során kialakult regionális különbségek, és ez statisztikailag a megyék szintjén is megfigyelhető. A táblázat összes mutatója olyan fejlődésbeli különbségeket fed föl, amelyek egybeesnek a kulturális-történelmi régiók határaival. Az alulfejlettség pólusa továbbra is Moldva (Északkeleti Fejlesztési Régió). Dobrudzsa, Havasalföld és Olténia (Délkelet, Dél és Délnyugat Fejlesztési Régiók) pozíciója köztes (de az országos átlag alatti), míg Erdély, Bánát és a Körösök vidéke (Központi, Nyugati és Északnyugati Fejlesztési Régiók), Bukarest mellett a fejlettség pólusát alkotják. Az Északnyugati régió mutatóinak legalacsonyabb értékei Szilágy és Beszterce-Naszód megyék hagyományosan alacsonyabb fejlettségével magyarázhatóak.

1. táblázat. A fejlesztési régiók alapadatai

Régió	Ter. (km ²)	Népesség 2002	Urbanizáció mértéke (%) 2002	Lakható felület (m ² / helység) 2002	Szegénységi ráta (%) 2001	Csecsemő-halandóság (‰) 1999
Északkelet	36 850	3 685 393	40,6	12,57	42,8	20,9
Délkelet	35 762	2 852 480	54,6	13,56	35,3	20,1
Dél	34 453	3 380 516	39,7	13,43	35,7	19,6
Délnyugat	29 212	2 332 194	43,8	13,93	31,4	17,2
Nyugat	32 034	1 959 985	60,9	15,68	30,0	16,0
Északnyugat	34 159	2 744 008	51,1	14,37	30,1	19,7
Központi	34 100	2 521 745	58,3	14,66	34,2	16,9
Bukarest	1 821	2 221 860	87,9	15,35	23,1	12,9
Románia	238391	21 698 181	52,7	14,02	34,0	18,6

Forrás: Benedek J. (2006)

1. ábra. Románia probléma-régiói az 1997-es Zöld Karta értelmében



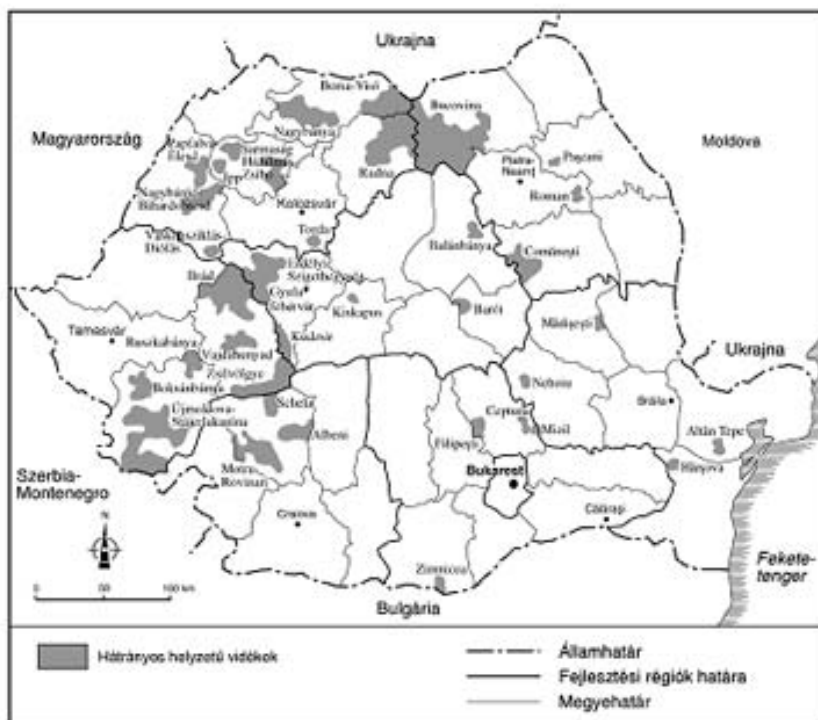
Forrás: Benedek J. (2006)

Romániában, akár csak a többi kelet-közép-európai országban, az átmeneti időszakban a regionális diszparitások növekedtek. Ennek ellensúlyozására nem sikerült hatékony regionális beavatkozási eszközöket kialakítani (intézményrendszer, stratégia és programok, finanszírozás). Egészen a csatlakozási partnerség megkötéséig (1999) a fejlesztési koncepciók makrogazdasági és nem regionális jellegűek voltak. Csupán a csatlakozási szerződésben rögzített alapkövetelményekre reagálva alakultak ki a regionális politika intézményei.

Kialakulásukban fontos szerepet játszott az 1997-es Regionális Fejlesztés Chartája, amely elsőként határolt le a területfejlesztés gyakorlatában néhány jellegzetes problémával rendelkező térséget (1. ábra). Ezen térségkategóriák közül kettő épült be a regionális politika támogatási rendszerébe: az 1998-ban létrehozott hátrányos helyzetű területek a fenti tipológia összes bányászati régióját csoportosította, míg az ipari szerkezetváltási területek a hanyatlásban lévő iparral rendelkező régiók kategóriáját foglalta magába.

A hátrányos helyzetű régiókat azzal a deklaratív céllal határolták le, hogy növeljék ezek vonzerejét a befektetők számára. A lehatárolt 38 válságos térség többsége Erdélyben van (23), tekintettel arra, hogy itt koncentráltak Románia bányavidékei (2. ábra).

2. ábra. Románia hátrányos helyzetű övezetei 2002-ben



Forrás: Benedek J. (2006)

Az adókedvezmények érvényességi időszakában ezekben az övezetekben összesen 370 millió euró értékű beruházást valósítottak meg, a körülbelül 2900 beruházó cég 37 000 új munkahelyet hozott létre (*Capital*, 2002/44. sz.), ami a kevés tőkével rendelkező kisvállalatok dominanciáját jelzi. A beruházások értéke nem túl nagy (összértékük egyenlő a 6 szabadkereskedelmi övezetben megvalósított beruházások értékével), és nem eredményeztek látványos regionális szerkezetváltást. Az újonnan létrehozott cégek követték a helyi fejlődés azon útvonalaival, amelyek ennek a területnek a történelme során kifejlődtek, ami újra megerősíti e térségek pályafüggőségét. A beruházások alacsony szintjét több tényezővel magyarázták (NFT, 2002–2005):

- gyengén fejlett infrastruktúra a szállítás és a közműhálózatok terén;
- a hátrányos helyzetű övezetek nehéz megközelíthetősége;
- a hátrányos helyzetű övezetek lakosai minimális szinten sem részesültek vállalatközi oktatásban;
- a szakképzett munkaerő hiánya, valamint a szakképesítési tanfolyamokkal szemben tanúsított ellenszenv;
- a törvényes keret stabilitásába vetett bizalom hiánya.

A hátrányos helyzetű övezetek nagyon hasonló gazdasági profillal és település-struktúrával rendelkeznek, amelyet kis, gyenge polarizációs és fejlődési potenciállal rendelkező városi központok jelenléte (Erdélyben kivételt képeznek Nagybánya, Torda, Vajdahunyad) jellemez. Tulajdonképpen a profitadóra és a hozzáadottérték-adóra (ÁFA) vonatkozó új törvény, amelyet 2002 nyarán hagytak jóvá, eltörölte a hátrányos helyzetű övezetek adókedvezményeit, ami ennek a regionális kategóriának a megszűnését eredményezte, annak ellenére, hogy kísérleteztek alternatív megoldásokkal (támogatott övezetek).

Ami az ipari szerkezetváltási övezeteket illeti, összesen 11 ilyen régiót határoltak le (3. ábra), ezek közül négy Erdélyben helyezkedik el.

A 11 régió települései közül elsőbbséggel és a PHARE eljárásoknak megfelelően olyan beruházási projektek kerülnek kiválasztásra az állami és a magánszektorból, amelyek megfelelnek a Nemzeti Fejlesztési Tervben előírt fejlesztési prioritásoknak, és amelyeket az Európai Bizottság engedélyez a PHARE 2001 programból történő finanszírozásra.

Az ipari szerkezetváltási övezeteket egy sor közös gazdasági és társadalmi probléma terheli:

- nagyméretű (1000 alkalmazottnál többet foglalkoztató) és állami tulajdonban lévő vállalatok jelenléte;
- az alkalmazottak számának nagymértékű csökkenése az utóbbi évtizedben;
- egyes vállalatok bezárása;
- a munkanélküliek számának a növekedése;
- egyes városi központok egyoldalú specializációja;
- a hazai vállalatok alacsony versenyképessége a nemzetközi piacokon.

Az ipari térségek szerkezetváltásának sikere és a területi kohézióknak a megvalósítása közvetlenül kötődnek ezen prioritást élvező problémák megoldásához.

3. ábra. Ipari szerkezetváltási övezetek Romániában



Forrás: FEM (2002), RFÜ Központ (2002), módosításokkal

Regionalizáció és a romániai fejlesztési régiók

Horváth Gyula szerint „a területfejlesztési intézményrendszer elemei közül a legtöbb vita a *fejlesztési régiók lehatárolása és központjainak kijelölése* körül zajlik.” (Horváth 2007) Ehhez hozzáadnám a fejlesztési régiók kompetenciakörének és jogi státusának kérdését. A romániai **regionális szint** voltaképpen nem közigazgatási szint, hanem 1998-ban több megye csoportosításával alakult ki (4. ábra). Addig a földrajzi régiók tervezési regionális egyesületekbe való csoportosulása nem volt jellemző a román társadalomra, és a (kis számú) regionális egyesületeknek mások voltak az elsődleges céljaik (például az önkényesen megszüntetett megyék újraalapítása, az eurorégiókhoz hasonló nemzetközi projektekből való részvétel stb.). Működésük jogi kerete 1989-et követően alakult ki, egész pontosan 1998-ban, amikor megjelent a romániai regionális fejlesztésről szóló 151/1998. sz. törvény. Ezt 2004-ben a

315/2004 sz. törvény cserélte le, amely meghatározza a regionális fejlesztési politika intézményi keretét, céljait, hatásköreit és eszközeit. A szubszidiaritás, decentralizáció és partnerség elveire építve megállapítja a romániai regionális fejlesztési politika célkitűzéseit (3. cikkely):

- az interregionális egyenlőtlenségek csökkentése a kiegyensúlyozott fejlődés serkentésével, a hátrányos helyzetű övezetek fejlődési késedelmének behozásával, valamint új egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzésével;
- a Kormány szektorális politikáinak egyeztetése a régiók szintjén, a kezdeményezések serkentése, valamint a helyi és regionális források értékesítése által, a régiók tartós gazdasági-társadalmi, valamint kulturális fejlesztése érdekében;
- az interregionális, belföldi és nemzetközi, valamint a határok menti együttműködés ösztönzése, a fejlesztési régiók részvétele az európai szervezetek regionális gazdasági és intézményi fejlődést promováló tevékenységeiben.

Bizonyos európai regionalizációs modellektől eltérően (*comunidades autonomas* Spanyolországban, *Bundesland* Németországban és Ausztriában, a svájci kanton vagy a belgiumi régió), de összhangban másokkal (Franciaország, Portugália, Görögország stb.), a romániai régiók nem politikai entitások, korlátolt döntéshozatali hatalommal és pénzügyi forrásokkal rendelkeznek. Az újonnan létrehozott régiók hatáskörei korlátoltak, a tevékenységeket pedig regionális intézményeken keresztül bonyolítják le (RFÜ). Az említett struktúrákat a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanácsnak (NRFT) alárendelt Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) egészítik ki. Ebben az esetben is, amint a törvénytövegből következik, a központi intézmény rendelkezik a legfontosabb hatáskörökkel. Következésképpen Romániában a regionális fejlesztés legfontosabb szereplője továbbra is az állam, amely nagymértékben ellenőrzi és irányítja a fejlesztésre szánt forrásokat. Mindehhez hozzájárul az is, hogy az állam biztosítja a különböző minisztériumokon és közhasznú társaságokon keresztül megvalósított infrastrukturális és szektorális beruházások finanszírozását. Természetesen az újonnan létrehozott keretben a megyei és helyi közigazgatásoknak nagyobb a mozgásteret, azonban nem rendelkeznek törvényhozással és pénzügyekkel kapcsolatos hatáskörökkel.

További megoldatlan problémát jelent a régiók száma és területi összetétele. Napjainkban már az erdélyi magyarság vezető politikusai is felismerték azt, amit a szakma nyolc évvel korábban már jelzett: a fejlesztési régiók területi lehatárolása nehezen összeegyeztethető az erdélyi magyarság, pontosabban fogalmazva a székelyföldi magyarság fejlesztéssel kapcsolatos érdekeivel. A mostani régiók EU-s mércével is túlméretezettek, a rendszer megreformálása nem csupán a régiók működési mechanizmusára kell hogy kitérjen, hanem lehatárolásuk módjára is.

4. ábra. A romániai Fejlesztési Régiók



Forrás: Benedek J. (2006)

A legsarkalatosabb kérdés a székelyföldi megyék (Hargita és Kovászna) besorolásával kapcsolatos. További lényeges kérdés a csak részben székelynek tekinthető Maros megye besorolása. Több lehetőség áll rendelkezésre a radikális területi megoldásoktól (Kovászna, Hargita és Maros megye egy fejlesztési régiót képezne) egészen a különböző fokú kompromisszumokig (Hargita, Kovászna, Maros és Brassó vagy Hargita, Kovászna, Brassó stb.).

Területi kohézió és a „szomszédság elve”

A területi kohézió szempontjából fontos probléma a térségi elemek mobilitását gátló vagy fékező tényezők szerepének csökkentése. Ezért fontos kérdés makroregionális szempontból a politikai államhatárok szerepe. A politikai határok nagymértékben meghatározzák a határon átnyúló együttműködések intenzitását és jellegét. Ezért

fontos az a tény, hogy a rendszerváltás kedvező helyzetet teremtett a regionális együttműködések számára a Kárpát-medencében. Ennek a helyzetnek a kialakulásában az európai integrációs folyamatnak és ezen belül a határon átnyúló együttműködést támogató programoknak (például Interreg-CBC) volt meghatározó szerepe.

Horváth Gyula állításával – amely szerint “a kelet-közép-európai határok spiritualizálódása a rendszerváltó országok, köztük Magyarország és szomszédai számára alapvető nemzeti érdek.” (Horváth 2007) – egyetértünk, de ehhez fűződik egy sor további kérdés is: összeegyeztethető-e a sokféle nemzeti érdek a Kárpát-medencében? Elképzelhetőek-e nemzeti érdekek, a nemzeteket elválasztó, “spiritualizálódott” határok feltétele között? Milyen mezőnyben helyezhetőek el a nemzeti érdekek lehetséges összehangolási folyamatában az anyaországon kívüli magyar közösségek régióspecifikus érdekei?

A *szomszédság* elvén alapuló modellek azt sugallják, hogy a makrorégió gazdasági felemelkedésének egyetlen járható útja a makroregionális és mikroregionális együttműködések sűrű hálójának a kialakítása. A *szomszédság* elve arra tanít, hogy a társadalom erősen pozitív területi autokorreláltságú (Dusek 2004, Nemes Nagy 2007). Egyik kárpát-medencei ország vagy régió sem fejlődhet a szomszédja nélkül, nem lehetséges a “szigetszerű” látványos gazdasági felemelkedés.

Nyilván a makrorégió-alkotás folyamatát befolyásolják a nemzeti érdekek. A nyolc Kárpát-medencei ország közül Románia és Ukrajna fővárosai az egyedüliek, amelyek nem ebben a régióban helyezkednek el. Nyilvánvaló, hogy “a Kárpát-medencétől távoli Bukarest nemzetstratégiai szempontok miatt érdekelt a térségi kapcsolatok intenzifikálásában, a két ország európai uniós piacokra a Kárpát-medencei közlekedési hálózatok közvetítésével juthat el”. (Horváth 2007). A dilemma csupán az, hogy hogyan lehet Bukarestet vagy akár Kijevet érdekeltté tenni egy olyan gazdasági makrorégió létrehozásában, amely saját vonzáskörzeteik területének csökkenését, azaz piacaiknak és hatalomgyakorlási tereiknek összezsugorodását jelentené?

Irodalom

- Benedek József: Területfejlesztés és regionális fejlődés. Presa Universitară Clujeană, Cluj, 2006.
- Dusek Tamás: A területi elemzések alapjai. Regionális Tudományi Tanulmányok 10. ELTE, Budapest, 2004.
- Green Paper. Regional Development Policy in Romania. Bucharest, Romanian Government and European Commission. 1997.
- Horváth Gyula: A Kárpát-medence európai makrorégió.(kézirat) 2007.
- Nemes Nagy József :Kvantitatív társadalmi térelemzési eszközök a mai regionális tudományban. Tér és társadalom.(kézirat), 2007.
- Voineagu, V. et col.: Analiza factorială a fenomenelor social-economice în profil regional, București, Ed. Aramis, 2002.

Lelkes Gábor

A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS KÖRNYEZETE DÉL-SZLOVÁKIÁBAN

Bevezetés

Az 1993-ban függetlenné vált Szlovákia politikai és gazdasági életét két, egymással ellentétes politikai környezet közti harc jellemezi lassan közel másfél évtizede, mely jelentős mértékben determinálja a regionális fejlődést, egyes régiók versenyképességének alakulását. Az 1994-1998 közötti időszakban a hatalmon levő nacionalista-populista erők az ország nemzetközi elszigetelődése mellett számos régió elszegényedését is okozták, mely antidemokratikus és antikohéziós kormányzati magatartás miatt az ország nem csatlakozhatott az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (NATO) 1999-ben szemben a többi Visegrádi Csoportba tartozó államokkal, s az ország Európai Unióba (EU) történő jövőbeni belépése is nagyon nem tűnt reálisnak. 1998 őszén azonban a demokratikus társadalom kiépítését szándékozó politikai pártoknak sikerült választási győzelmet aratniuk, s egy széles koalíciós együttműködésben – Mikuláš Dzurinda kormányfő vezetésével – az országot bejuttatni a NATO-ba és az EU-ba 2004 tavaszán.

A tanulmány a regionális fejlesztés szlovákiai feltételrendszerét vizsgálja, kiemelve a magyar kisebbség által lakott Dél-Szlovákiai sajátosságokat, mely régiót Csehszlovákia/Szlovákia kormányai 1998 előtt 8 évtizeden keresztül perifériaként kezelték a déli határok változásától való félelmek miatt (Korec 2005). Az elemzés az uniós csatlakozás időszakájában mozogva rámutat a területi egyenlőtlenségek problémakörére országos viszonylatban (áttekintést ad a politikai környezettől az uniós jogi és területfejlesztési stratégiákon át a regionális fejlesztés legjelentősebb szereplőig), majd felvázolja a regionális fejlesztés dél-szlovákiai környezetét, a magyarlakta régiók területfejlesztési szereplőit. A tanulmány számba veszi az uniós tagság következtében megnyíló szlovák-magyar határmente térszerkezeti sajátosságait, körvonalazza az elkövetkező évek lehetséges regionális folyamatait.

A regionális fejlesztés országos környezete

Politikai környezet

Egy országon belül a regionális fejlődés irányvonalait és prioritásait az ország kormányzati politikai környezete determinálja. 1998 és 2006 közt, mely időszakba esett az országnak az uniós csatlakozása is, a szlovákiai kormányzati szervek prioritásként kezelték a társadalmilag és gazdaságilag elmaradott régiók felzárkózásának az ügyét, mely fejlesztési döntések mérhetően kedvező folyamatokat indítottak el a régiókban. A területi egyenlőtlenségek felszámolásáért folytatott kormányzati munka jelentős része a szlovákiai magyarok legjelentősebb politikai erejéhez, a Magyar Koalíció Pártjához (MKP) kapcsolódik.

Szlovákiában – a többi visegrádi államtól eltérően – csak 1998 után kezdődött meg a régiók fejlesztésére kialakítandó EU kompatibilis regionális fejlesztési stratégiai keretpolitika és intézményrendszer felállítása¹. Ebben „építkezésben” az MKP fontos szerepkört töltött be:

- az 1998-ban MKP színekben építésügyi miniszterré kinevezett Harna István pár hónap leforgása alatt építésügyi és régiófejlesztési minisztériummá nevezte át és egyben szervezte át a minisztériumot,
- 1998-ban a kormány kiegészült egy új, az emberi jogokért, a kisebbségekért és a regionális fejlődésért felelős kormány-alelnöki pozícióval, amelyet az ugyancsak az MKP színekben kinevezett Csáky Pál töltött be.

Az MKP, mint az 1998–2006 közti kormánykoalíciók legstabilabb politikai pártja, az ország kormányzásában folyamatosan arra törekedett, hogy a megszerzett kormányzati pozíciók (mezőgazdaság, építésügy, régiófejlesztés, környezetvédelem) segítségével a periférikus régiók fejlődésnek induljanak közlekedési infrastruktúra-fejlesztés, kommunális beruházások, ipari parkok stb. megvalósításával. Ezek a lehetőségek 2002–2006 közt a második kormányzati ciklusban az MKP megerősödése és az EU által nyújtott forrásnövekedésnek köszönhetően még a korábbinál is nagyobbak voltak. Az MKP, melynek a választótáborát elsősorban a szlovákiai magyar kisebbség alkotja, ezen erőfifjítésével nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a szlovák közvélemény többsége pozitívan értékelje a magyar kisebbség szerepét az ország irányításában, a területi egyenlőtlenségek kezelésében (Ádám János 2005).

A regionális fejlesztési politikai prioritásokat illetően 2006 nyarán hatalmas fordulat állt be, ugyanis a júniusi parlamenti választásokon (amelynek tétje a gazdasági és szociális reformok folytatása, vagy azok módosítása, leállítása volt) a 8 évig kormányzó s európai értékeket képviselő politikai irányvonal vereséget szenvedett². Az ország új kormányát a Robert Fico által vezetett Irány-Szociáldemokrácia (Smer-SD) populista baloldali párt hozta létre szövetségben azon politikai erőkkel és vezetőkkel,

amelyek 1998 előtt az ország nemzetközi elszigetelődését okozták³. A regionális fejlesztési politikai prioritások változtatása feltehetően leghátrányosabban a kisebbségek által lakott elmaradott régiókat érinti (így a magyar kisebbség által lakott dél-szlovákiai régiót is), ugyanis a regionális fejlesztési minisztérium irányítását a szélső-jobboldali nacionalista Szlovák Nemzeti Párt (SZNSZ) szerezte meg. Az utóbbi párt kormánybeli tagsága azért különösen veszélyes a nemzetiségileg vegyesen lakott és elmaradott régiók fejlesztését illetően, mivel a párt a választási programjában mindössze két célt fogalmazott meg: a kisebbségek (elsősorban magyar és roma) által lakott régiók fejlesztésének a megállítást, s a regionális fejlődést elősegítő pénzforrásoknak a szlovákok által lakott településekre/régiókba történő szétosztását.

Az új szlovák kormány megalakulását követően eltelt közel egy év eseményei alapján megállapítható, hogy a Fico-kormányzat egyértelműen arra törekszik, hogy a periférikus és nemzetiségileg vegyesen lakott települések/régiók kevésbé használhassák ki azokat a lehetőségeket, amelyek eddig a rendelkezésükre álltak, vagy amelyeket eddig előkészítettek. A magyar kisebbség által lakott régiók hátrányos megkülönböztetésének az első példaként említhető a Pozsony–Dunaszerdahely–Érsekújvár–Losonc dél-szlovákiai gyorsforgalmi út építési előkészületeinek leállítása, valamint a települések tengerszint feletti magasság alapján történő finanszírozásában végrehajtott módosítások említhetők meg (a módosítások értelmében a Fico-kormány ez eddigiektől lényegesen több pénzt juttat a 277 m tengerszint feletti magasságban és az attól magasabban fekvő településeknek, míg a másik oldalon fokozottan diszkriminálja az alacsonyabban fekvő településeket – csökkenti az adóbevételeiket (a magyar kisebbség által lakott települések döntő hányada e küszöb alá esik). A kormány számára „nem szimpatikus” régiók hátrányos megkülönböztetését kívánja szolgálni a nacionalista SZNSZ által irányított regionális fejlesztési minisztérium azon szándéka, hogy a 2007–2013-as időszakban szétosztásra kerülő közel 13 milliárd euró uniós források szétosztásába a középszinteken kialakított regionális önkormányzatok beleszólása minimális legyen.

Területfejlesztési stratégiai környezet

Az állami közigazgatásban a SzK⁴ Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztériuma a központi szerv a regionális politikát, az építéspolitikát, a lakáspolitikát és a területfejlesztést illetően. E minisztérium – mely egyben a legfiatalabb minisztérium is az országban – a területi politika szervező intézménye, amely kidolgozza az általános szervezeti és intézményi kereteket, biztosítja a területi fejlesztéshez a programokat és a forrásokat. A szlovák kormány a regionális politika alapelveit (amely előírja, hogy a kormány miniszterei és más központi szervek elnökei a szlovák regionális politika elvei alapján cselekedjenek) 2000-ben fogadta el, biztosítva a területfejlesztés támogatásának komplex rendszerét.

Az uniós szempontrendszerű regionális fejlesztés kereteit Szlovákiában a regionális fejlesztés támogatásáról szóló 503/2001 Tt. számú törvény határozza meg, mely 2002. január 1-jén lépett hatályba. E törvény, mely az ország területfejlesztési politikájában mérföldkőnek számít, a regionális fejlesztéssel kapcsolatos támogatási célokat az alábbi négy pontban fogalmazza meg:

- Szlovákia kiegyenlített gazdasági és szociális fejlődésének a biztosítása,
- a régiók közt fennálló gazdasági és szociális fejlettségbeli különbségek mérséklése és megszüntetése,
- az alacsony gazdasági teljesítményű és életszínvonalat biztosító régiók keletkezésének a megakadályozása,
- a régiók tartósan fenntartható gazdasági és szociális fejlődésének biztosítása.

Az 503/2001-es törvény a regionális fejlesztéssel kapcsolatban az alábbi támogatási területeket nevezte meg prioritásként:

- a gazdaság és a vállalkozói környezet támogatása azok termelési kapacitásának növekedése érdekében, a gazdasági szerkezet javítása, új munkahelyek teremtése, a veszélyeztetett munkahelyek stabilizálása,
- a humán erőforrás fejlesztése annak érdekében, hogy a regionális munkaerőpiacon a kereslet és a kínálat közt egyensúly alakuljon ki, a nők és a férfiak egyenlő munkavállalási esélyének a biztosítása,
- a regionális fejlődést elősegítő kutatások tartós fejlesztése, hangsúlyozott támogatása az új technológiák és innovációk bevezetésének,
- az államok közti, a határon átívelő és az inter-regionális együttműködések támogatása a regionális fejlesztés terén a régió tartósan fenntartható fejlődése érdekében,
- az idegenforgalom fejlesztése,
- a régió szociális infrastruktúrájának fejlesztése,
- a régió technikai infrastruktúrájának fejlesztése,
- a kultúra, kulturális tevékenységek és szolgáltatások fejlesztésének támogatása, beleértve a művészeti tevékenységeket, a kulturális örökség ápolását, a műemlékek felújítását,
- a régió szolgáltatási színvonalának fejlesztése,
- az életkörnyezet javítása és fejlesztése, az azt károsító tényezők minimalizálása,
- a természeti erőforrások hatékony felhasználásának támogatása.

Az 503/2001-es törvény továbbá kimondja, hogy a regionális fejlesztés első számú célterületeit a szlovák kormány határozza meg a régiófejlesztési minisztérium ajánlása alapján, amely a támogatott régiók kiválasztásánál az alábbi két szempontot veszi figyelembe:

- *gazdaságilag gyenge régiók*, melyek gazdasági és fejlettségi szintje elmarad az országos átlagtól, amit elsősorban az alábbi mutatók értéke jelöl: a munkaerőpiac, a gazdaság szerkezete és termelési szintje, a kerületi önkormányzatok, a községek és a lakosság bevétele, valamint a településsűrűség,
- *gazdaságilag kedvezőtlen szerkezetű régiók*, melyekben a szerkezetváltás negatív következményei felhalmozódtak, aminek következtében az ágazatok teljesítménye és a vállalkozások száma csökken, míg a munkanélküliség növekszik.

A tárgyalt törvény lefekteti, hogy az EU alapjaiból folyósított támogatási eszközöknél a regionális fejlesztés érdekében a régiók fejlettségi szintje a makrorégiók szintjén értékelődik, s azon területek minősülnek gazdaságilag gyengének, amelyekben a bruttó hazai termelésnek az 1 lakosra eső vásárlóerőn mért paritása nem éri el az EU bruttó hazai termelésének az 1 lakosra eső vásárlóerőn mért paritásának a 75%-át az elmúlt 3 év alatt.

Az 503/2001-es törvény továbbá tartalmazza, hogy a regionális fejlesztés támogatása a programozás keretén belül az alábbi dokumentumok alapján megy végbe: nemzeti fejlesztési terv, közösségi támogatási keret, operatív programok, regionális operatív programok, ágazati operatív programok, önkormányzati kerület gazdasági és szociális fejlődésének programja, község gazdasági és szociális fejlődésének programja, egységes programdokumentumok, Kohéziós Alap stratégiai programdokumentuma, Európai Közösségek Kezdeményezése program.

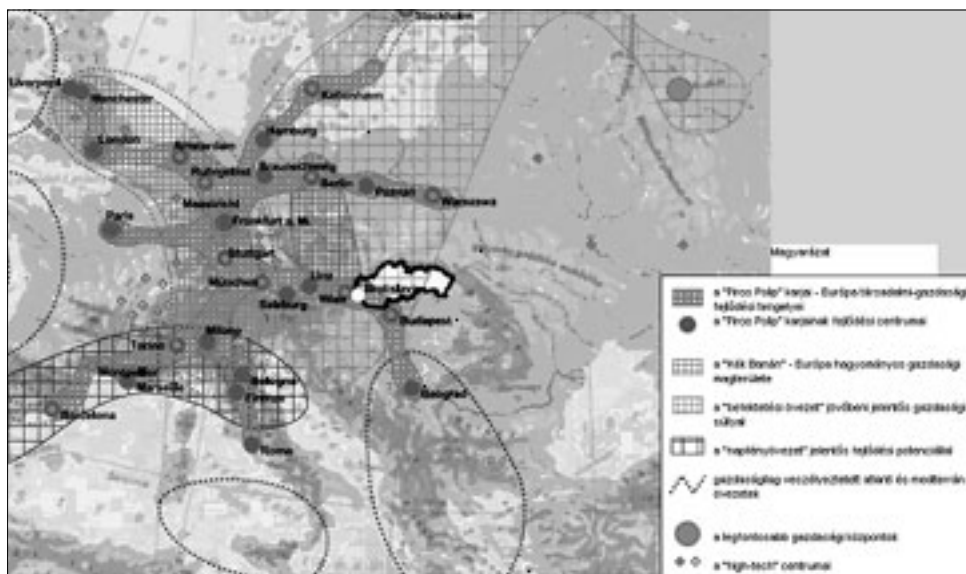
Szlovákia területfejlesztési stratégiai dokumentumai közt legjelentősebb az ország térszerkezeti fejlesztését szabályzó Szlovákia Területfejlesztési Konceptiója 2001 (SZTK 2001), amely felvázolja, illetve kijelöli a területfejlesztési intézkedéseket – az ország területfejlesztési politikájának célkitűzéseit, elveit és prioritás-rendszerét, megteremtve a területi szempontok konzekvens érvényesítésének lehetőségét, mind az ágazati szakpolitikák, mind az országos és területi programok kidolgozásában.

SZTK 2001 nemzetközi viszonylatban az alábbi prioritásokat tartalmazza:

- kapcsolatok erősítése az egyik legjelentősebb európai urbanisztikai tengelyre (Stuttgard–Ulm–München–Salzburg/Linz–Bécs/Pozsony–Budapest–Belgrád) Pozsony térségében és a Duna mentén,
- települési központok fejlesztése a Katowice–Bécs és Katowice–Budapest tengelyek mentén,
- települési kapcsolatok erősítése a Vág folyó menti települési sáv és a vele párhuzamosan futó csehországi települési sáv közt,
- Pozsony–Nagyszombat települési központ fejlesztése az európai jelentőségű Bécs–Pozsony–Győr agglomeráció részeként,
- Kassa–Eperjes települési központ fejlesztése, mint a Kárpátok Eurorégió centruma,
- nemzetközi hálózati együttműködések létrehozása a városok, régiók és a területi fejlesztésben érdekelt többi intézmény közt, felhasználva a települések és települési rendszerek euroregionális és határon átnyúló kapcsolatait,

- a multimodális tengelyek mentén fekvő települések fejlesztése, legfőképp az észak–dél és kelet–nyugat irányú tengelyek metszéspontjaiban található városok fejlesztése.

1. ábra. Szlovákia jövőbeni társadalmi-gazdasági pozíciójának víziója az európai térszerkezetben várható fejlődési folyamatok alapján



Forrás: Szlovákia Területfejlesztési Koncepciója 2001

SZTK 2001 országos viszonylatban az alábbi prioritásokat tartalmazza:

- Kassa–Eperjes agglomeráció fejlesztése kapcsolatban a Nagymihály–Varannó–Homonna települési központtal és összeköttetésben az észak–vágmenti és dél-szlovákiai fejlesztési tengelyekkel,
- nemzetközi viszonylatokban versenyképes település-szerkezet kialakítása, Zsolna–Martin, Besztercebánya–Zólyom, Losonc–Rimaszombat települési központok létrehozása (a Losonc-Rimaszombat települési központ lényeges szereppel bír majd az egész közép–dél-szlovákiai tér fejlesztésében),
- Pozsony–Nagyszombat–Nyitra települési központ fejlesztése kötődésben az európai jelentőségű agglomerációk policentrikus rendszeréhez,
- Pozsony, mint európai specifikus központ, fejlesztése,
- Kassa, mint nemzetközi specifikus központ és a Kárpátok Eurorégió centruma, fejlesztése,
- az első kategória első alcsoport kategóriájú centrumok fejlesztése: Besztercebánya, Nyitra, Eperjes, Zsolna,

- az első kategória második alcsoport kategóriájú centrumok fejlesztése: Nagyszombat, Trencsén, Turócszentmárton, Poprád,
- a második kategória első alcsoport kategóriájú centrumok fejlesztése: Dunaszerdahely, Bártfa, Komárom, Liptószentmiklós, Nagymihály, Pöstyén, Privigye, Igló, Csaca, Homonna, Léva, Losonc, Érsekújvár, Vágbeszterce, Rózsahegy, Zólyom,
- az első kategóriájú települési központok fejlesztése:
Pozsony–Nagyszombat települési központ, mint a legjelentősebb szlovákiai agglomeráció, mely európai jelentőségű,
- az első kategóriájú fejlesztési tengelyek támogatása:
 - vágmenti fejlesztési tengely (Pozsony–Nagyszombat–Trencsén–Zsolna),
 - zsolnai-tátraalji fejlesztési tengely (Zsolna–Turócszentmárton–Poprád–Eperjes),
 - zsolnai-kiszucai fejlesztési tengely (Zsolna–Csaca–szlovák–cseh határ),
 - kassai-eperjesi fejlesztési tengely (Eperjes–Kassa–szlovák–magyar határ),
 - nyitrai-vágmenti fejlesztési tengely (Nagyszombat–Nyitra–Garamszentkereszt–Zólyom),
 - zólyomi-turóci fejlesztési tengely (Zólyom–Besztercebánya–Turócszentmárton),
 - zólyomi-dél-szlovákiai fejlesztési tengely (Zólyom–Losonc–Rimaszombat–Rozsnyó–Kassa),
 - kelet-szlovákiai fejlesztési tengely (Kassa–Nagymihály–Szobránc–szlovák–ukrán határ),
 - erdőháti fejlesztési tengely (Pozsony–Malacka–szlovák–cseh határ),
- a második kategóriájú fejlesztési tengelyek támogatása:
 - csallóközi fejlesztési tengely (Pozsony–Dunaszerdahely),
 - nyitramenti fejlesztési tengely (Trencsén–Nagytapolcsány–Nyitra–Érsekújvár–Komárom),
 - garammenti fejlesztési tengely (Tolmács–Léva–Zselíz–Párkány),
 - dél-szlovákiai fejlesztési tengely (Érsekújvár–Zselíz–Ipolyság–Losonc),
 - nógrádi fejlesztési tengely (Losonc–Fülek–szlovák–magyar határ),
 - sárosi fejlesztési tengely (Eperjes–Bártfa),
 - liptói-árvai fejlesztési tengely (Rózsahegy–Alsókubín–Trstená–szlovák–lenygel határ).

Az SZTK 2001 országos prioritásaival kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy az ott megfogalmazott célok és prioritások kedvezményezett tereinek elsősorban a többségében szlovákok által lakott régiók számítanak.

2. ábra. A fejlesztési tengelyek Szlovákiában



Forrás: Szlovákia Területfejlesztési Konceptiója 2001

A regionális fejlesztés szereplői (önkormányzatok, nonprofit szféra, vállalkozások)

Az országos viszonylatban tapasztalható hatalmas regionális különbségek több évtizedre visszamenő centralizált és nacionalista terület-fejlesztéspolitikai és társadalom-fejlesztéspolitikai döntések következményei. A szocializmus idején a területfejlesztést az állam egy erősen központosított adminisztratív tervezési rendszeren keresztül irányította. Az erőforrások és a felelősség a központi, illetve a kerületi és a járási szint között oszlottak meg, a hatalom nagy része azonban az előbbi kezében volt. A fejlesztési források elosztása a különféle gazdasági szektorok mentén zajlott, a politikai és szektorális célkitűzések az állami politikában fontosabbak voltak a regionális céloknál.

Az EU-hoz történő csatlakozási feltételek teljesítése kapcsán végrehajtott közigazgatási reformoknak köszönhetően az elmúlt fél évtizedben a regionális fejlesztés tervezésében és irányításában jelentősen megnőtt az önkormányzatok szerepe, bár a leglényegesebb beruházásokat illetően (pl. vasútvonalak, autópályák, gyorsforgalmi utak, hidak építése) továbbra is központi kormányzati szinten döntenek.

A szlovák regionális és területfejlesztési rendszerre nagyon rányomja bélyegét, hogy a fiatal, 1993 óta létező állam fennállásának első szakaszában erős, nacionalista vezetés alatt állt és a politikai folyamatokból következően erősen centralizált területi irányítási rendszert vezettek be. 1998 előtt csak a települések (városok/közsé-

gek) szintjén létezett (erősen korlátozott) önkormányzatiság, a magasabb területi szinteken (járás, körzet) állami hivatalok birtokolták az irányítást (Hardi, Mezei 2003). A 302/2001 Tt. számú törvény alapján 2002 óta a kerületek új jogállást kaptak, az európai szokásoknak megfelelően a középszint is önkormányzati rendszerűvé vált. Az uniós fejlesztéspolitikai gyakorlat átvételével kapcsolatban lényeges mérföldkőnek számít a 416/2001 Tt. számú törvény („Néhány hatáskör átruházása az államigazgatási szervekről a községi, és kerületi önkormányzatokra“ c. törvény), melynek tartalmát mintegy 300 jogkörnek a járási és kerületi hivataloktól a települési és a kerületi önkormányzatokhoz való átvitele képezi. Az ország uniós csatlakozását követően az önkormányzatok (települési és regionális) a regionális fejlesztés meghatározó szereplőivé léptek elő, hatáskörüket kiterjesztették az oktatásra, egészségügyre, szociálpolitikára, a közlekedési és az infrastrukturális szolgáltatásokra, valamint a területfejlesztésre bizonyos határokon belül.

Az elkövetkező 1-2 évben feltehetően újabb jogköröket kapnak majd a kerületi és települési önkormányzatok egyrészt a már jóváhagyott jogszabályok alapján (pl. a települési önkormányzatok folyósítják majd a szociális segínyt, valamint ők finanszírozzák a közhasznú munkákat is), másrészt pedig az állami kerületi hivatalok várható megszűnésének következtében⁵.

A települési önkormányzatokról szóló 369/1990 Tt. számú törvény alapján jelenleg közel 2890 települési önkormányzat működik, ebből 138 városban. Valamennyi települési önkormányzat egyenlő jogokat élvez, hatáskörüik és forrásaik felölelik a mindennapi élet legfontosabb tevékenységeit, az alapfokú oktatástól a belterületi utak állapotáig. A 369/1990 Tt. számú törvény értelmében a települések kötelezően gazdálkodnak vagyonukkal és gondoskodnak annak értéknövekedéséről, valamint megfelelő életkörülményeket teremtenek a helyi lakosság számára. A 416/2001 Tt. számú törvény révén a települések hatáskörébe került át a helyi területfejlesztés koordinálása is, aminek köszönhetően a települések kidolgozzák és jóváhagyják a stratégiai fejlesztési programjaikat és településrendezési terveiket, valamint biztosítják azok végrehajtását. Az azóta eltelt 5 év alatt számos település rendelkezik ezen program-dokumentumokkal, amelyek kidolgozását az uniós források is nagymértékben támogatták, s amelyeket a 2007-2013 uniós programozási időszakban kötelező pályázati mellékletként kell majd csatolni a pályázati kérelmek többségéhez (ezen feltétel a 1000 lakos alatti kisebb falvakat versenyhátrányba hozza, ugyanis anyagi források hiányában az aprótelepülések többsége nem képes a településrendezési és stratégiai fejlesztési dokumentumok bebiztosítására).

A határ menti területeken a települési önkormányzatoknak a regionális fejlesztést illetően lehetőség van a szomszédos határon túli régiókkal való együttműködésre és a fejlesztések összehangolására, kölcsönös segítségnyújtásra. Az országhatáron túlnyúló gazdasági-társadalmi kapcsolatok a jövőben fontos szerepet játszhatnak a regionális térszerkezet formálásában (Enyedi, 2004). A községi önkormányzatokra

vonatkozó 369/1990 Tt. számú törvény már a rendszerváltás kezdetétől lehetővé tette a szlovákiai települések számára, hogy nemzetközi kapcsolatok részesei legyenek, míg a magasabb közigazgatási szintek határon átnyúló nemzetközi kapcsolatainak feltételrendszerét szabályozó törvényeket csak a 90-es évek második felében fogadták el a pozsonyi parlamentben.

A települések közti határon átnyúló regionális fejlesztés és együttműködés egyik legjelentősebb formája az euroregionális együttműködés, mely együttműködési forma Szlovákiában csak az 1998-ban bekövetkezett kormányváltás után indult virágzásnak – 1998 előtt a Szlovákiában uralkodó politikai feszültségek miatt nem léteztek tényleges euroregionális együttműködések (Drgoňa 2003, Turnock 2002). Jelenleg (2007 májusában) – a szlovákiai régiófejlesztési minisztérium nyilvántartása alapján – 12 eurorégió működik az országban⁶, amelyek közül 8 érinti a szlovák–magyar határt, s amelyek egy kivételtől eltekintve⁷ kétoldalú (szlovák–magyar) együttműködési formai kerettel rendelkeznek. A szlovák–magyar határ hosszának csaknem 95%-a le van fedve eurorégiókkal (némely határszakasz többszörösen), kivételt csupán a főváros környéke képez, míg a legintenzívebb, határon átnyúló együttműködések a Párkány–Kassa tengelyt jellemzik. A Párkány–Kassa határszakaszon található euroregionális együttműködésekre jellemző átlagon felüli aktivitás az érintett régió gazdasági elmaradottságának és a nagy természeti korlátok hiányának a következménye (a Párkány–Pozsony határszakaszon a Duna folyó elválasztó szerepe jelentős, melyet fokoz a határátkelési lehetőségek – hidak – hiánya).

A szlovák–magyar határ menti euroregionális együttműködések – amelyek az elkövetkező években a szlovák–magyar határ mentén élők társadalmi felemelkedésében várhatóan meghatározó szereppel bírnak majd – céljait az alábbiakban összegezhetnénk:

- a gazdaság fejlesztése – vállalkozói beruházások számára vonzóvá tenni a régiót,
- a természeti környezet megőrzése,
- az infrastruktúra fejlesztése és összehangolása,
- az oktatási és művelődési kapcsolatok támogatása,
- a tudományos kapcsolatok fejlesztése (a kutatás és fejlesztés összehangolása a régióon belül),
- a közös kulturális örökség ápolása,
- humanitárius és szociális együttműködés kialakítása,
- az eltérő kultúrák megismerésének, megértésének és a nemzetek közötti barátság elmélyítésének támogatása.

3. ábra. Euroregionális együttműködések területi megoszlása Szlovákiában



Forrás: Saját szerkesztés

A fent tárgyalt euroregionális együttműködések mellett a szlovákiai magyar kisebbség által lakott tér társadalmi-gazdasági felemelkedését elősegítő – egyben a közösség asszimilációját fékező – elemként léphetnek fel még a szlovákiai településeknek a magyarországi településekkel való aktív testvér-települési kapcsolataik. E tekintetben számos érdekes kutatási eredményeket hozott a Határon Átívelő Együttműködést Szolgáló Magyar–Szlovák Kormányközi Vegyes Bizottság által 2005–2006 folyamán végzett felmérése⁸, mely a szlovák-magyar testvér-települési kapcsolatban álló önkormányzatok tapasztalatainak az összegyűjtésére és az együttműködések helyzetének megismerésére irányult.

A szlovák–magyar testvér-települési kapcsolatok száma mintegy 320. A kapcsolattartás intenzitása tekintetében a települések több mint fele aktív, folyamatos, tartalmas kapcsolatokkal rendelkezik, ami nagyon kedvező, ugyanis az igazi eredményességhez szükségesek is a rendszeres kapcsolatok, így tervezhetők és valósíthatók meg stabilan és sikeresen a közös akciók. A települések negyede épített ki közepesen aktív, de tartalmas kapcsolatokat, míg az ad hoc együttműködések előfordulása 10%. A főképp protokolláris jellegű településközi kapcsolatok részaránya 8%.

Az önkormányzatok " véli úgy, hogy a közös rendezvények és események (sport, kultúra, stb.) lebonyolítása a testvér-települési kapcsolattartás elsődleges célja,

mely programok által lehetőség adódik egymás megismerésére, a nyelv gyakorlására, hagyományok ápolására, a nemzetiség identitásának erősítésére. Az önkormányzatok 20%-nál jelenik meg a bővülő lehetőségek felismerése, főképp az oktatási, nyelvoktatási, kulturális és cseereüdülési lehetőségek területén. Az önkormányzatok 10%-a úgy gondolja, hogy a testvér-településeikkel együttes cselekvéssel hatékonyabban tudják megvalósítani különböző programjaikat (kulturális, környezetvédelmi és egyéb elképzeléseiket). A nemzetközi együttműködésben rejlő gazdasági lehetőségek kiaknázását, mint célt, csupán az önkormányzatok 7%-a jelölte meg. Bár kicsi ez az arány, de mégis mutatja, hogy kezd megjelenni az a szemlélet, amely meglátja a nemzetközi összefogásban rejlő gazdaságélénkítési és befektetésösztönzési lehetőségeket. Az idegenforgalmi és gazdasági vonzóerő növelését az önkormányzatok 4%-a, a vállalkozásokra gyakorolt kedvező hatások kiaknázását pedig 2%-a jelölte meg az együttműködések céljaként.

A fentiekben felvázolt jelenlegi együttműködési területeken kívül fontos azt látni, hogy a jövőre nézve milyen elképzelésekkel és szándékokkal rendelkeznek az önkormányzatok, milyen területeken kívánják fejleszteni az együttműködések. A jövőben az önkormányzatok elsődlegesen az ifjúsági kapcsolatokat szeretnék tovább erősíteni, a civil szervezetek közötti és a kulturális-hagyományörző együttműködések mellett. A jövőbeni célok közt hangsúlyosabban jelenik meg a gazdasági együttműködés előnyeinek kiaknázására való törekvés, mint a jelenlegi aktivitások közt. A gazdasági együttműködés fejlesztését az önkormányzatok 7%-a, a vállalkozások közti kapcsolatok kialakítását pedig 5%-a jelölte meg kiemelt célként.

A tárgyalt felmérés továbbá kimutatta, hogy a testvér-települési kapcsolatrendszer fejlesztését, valamint a határ menti együttműködések célzó pályázati lehetőségeket nem kellő mértékben használják ki az önkormányzatok, ugyanis az önkormányzatok több mint $\frac{2}{3}$ nem vett részt testvér-települési együttműködésekhez kötődő pályázatokon, valamint nem vett részt határ menti együttműködésre vonatkozó pályázatokon sem⁹. A benyújtott pályázatok közt a PHARE CBC pályázatok, ezt követően az EU Bizottság town-twinning pályázata, végül a Magyar–Szlovák–Ukrán Szomszédsági Program voltak a legnépszerűbbek. Az önkormányzatok legfőképp kulturális, turisztikai, infrastrukturális, intézményi együttműködési, környezetvédelmi területen pályáztak, továbbá közös rendezvények tartására, informatikai és gazdasági fejlesztésekre nyújtottak be pályázatokat.

A regionális fejlesztés további fontos szereplője a nonprofit szektor, mely az ország EU-hoz történő csatlakozásának kapcsán robbanásszerű fejlődésnek indult. Az uniós csatlakozást követően a szlovákiai civil társadalom (az önkéntes társadalmi szerveződések) részvétele a községek/városok/régiók fejlesztésében¹⁰ és irányításában erőteljes növekedést mutat. A közeljövőben a regionális politikában a civil szerveződések akár a politikai pártok komoly ellenfeleivé nőhetnek ki magukat¹¹. Ez a nap-

jaink- ban egyre kézzelfoghatóbbá váló tendencia összhangban van az EU fejlesztési politikájának új irányjaival, melyek a központi, a regionális, a helyi és az uniós kormányzati szervek, a magánszektor, valamint a helyi és országos szintű civil szervezetek közötti együttműködést, partnerséget hangsúlyozzák. A civil szervezetek a regionális fejlesztés területén leggyakrabban a következő kihívásokkal és lehetőségekkel szembesülnek:

- konzultáció, képzés,
- a monitoring szervezeteiben való részvétel,
- a területfejlesztés irányító testületeiben történő részvétel,
- a fejlesztési források megszerzésének a lehetősége.

2007 májusában, három évvel az uniós csatlakozást követően, mintegy 28 ezer regisztrált civil szervezet van Szlovákiában, mely közel 35%-os emelkedést jelent a 2004 májusához képest. Napjainkra a civil szektor makrogazdasági szinten jelentős tényezővé vált: szolgáltatásaik összértéke, valamint önmagában a közösségi fejlesztés értéke azt mutatja, hogy a szektor nem megfelelő működése, esetleges hanyatlása jelentős negatív hatással lenne a társadalmi-gazdasági fejlődés egészére. Ebből kifolyólag 2006 szeptemberétől számos fórumon tiltakozik a szlovákiai civil szektor a Fico-kormány azon szándéka ellen, mely szerint 2008-tól a kormány megszüntetné a 2%-os adófelajánlás lehetőségét környezetvédelmi, oktatási és emberjogi projektumokra.

A szlovákiai nonprofit szektor nagy várakozással tekintett az EU csatlakozás elé (ahogy azt fenti számbeli növekedés is mutatja), hiszen a csatlakozást követően számtalan olyan forrás nyílt meg számukra, melyek segítségével jelentős mértékben növelhették tevékenységük hatékonyságát és intenzitását. Az elvárások között fontos helyen szerepelt az is, hogy az uniós források végre lehetővé teszik a szervezetek hosszú távú és kiszámítható működését¹², illetve a mindenkori állami szereplők nem „támogatói”, hanem végre partneri kapcsolatba kerülnek a nonprofit szervezetekkel.

Az elmúlt két év alatt a civil szervezetek hatékonysága és működése javult (amit a források átlátható felhasználása követelt meg¹³), valamint beigazolódott, hogy a civil szervezetek a területfejlesztés lényeges szereplőinek tekinthetők, mert

- a civil szervezetek jelentős része tapasztalatot szerzett a pályázati rendszerekben,
- a területfejlesztés feladatainak jelentős része állami, önkormányzati feladatként nem végezhető el,
- a civil szervezetek képesek alternatív források felkutatására és megszerzésére megfelelő állami, önkormányzati együttműködés esetén,
- képesek meggyőzni, bevonni és mozgósítani a lakosságot a területfejlesztési programokban történő hatékony és öntevékeny részvételre,
- az EU fejlesztési támogatásainak jelentősebb része nem szerezhető meg a civil szervezetek nélkül,

- az EU fejlesztési programjainak egyre nagyobb része az alulról építkezés elve szerint épül fel, amely a civil szervezetek domináns részvételét feltételezi,
- a civil szervezetek érdekeltek a területfejlesztési programokban történő sikeres részvételben, mert ez számukra működési forrást és legitimitációt biztosíthat a helyi társadalomban.

A regionális fejlesztés szereplőinek áttekintése kapcsán végezetül szót kell ejteni a SzK Építésügyi és Régiófejlesztési Minisztériumának szárnyai alatt működő regionális fejlesztési ügynökségekről, melyek az elmúlt fél évtized alatt a regionális fejlesztés fontos lokális szereplőivé váltak (2007 májusában az országban összesen 34 ilyen ügynökség volt, ebből 13 a magyarlakta dél-szlovákiai régió városaiban).

4. ábra. A regionális fejlesztési ügynökségek területi megoszlása



Megjegyzés: A 4. ábra szemlélteti a NUTS 3 (kerületi) és NUTS4 (járási) szinteket is.

Forrás: Saját szerkesztés

A regionális fejlesztési ügynökségek rendkívül fontos szerepet töltenek be a helyi és regionális partnerségek kialakításában, a fejlesztési programok megtervezésében, koordinálásában és az ügynökségekhez tartozó térség gazdasági fejlődésében. Az ügynökségek fő tevékenységüket tekintve információs pontokat jelentenek az EU forrásokkal kapcsolatosan, tevékenységük – mely nagyon szerteágazó – így foglalható össze:

- hatékony együttműködés a regionális fejlesztési stratégiák és koncepciók kialakításában,
- nem beruházási (pl. helyi és térségi fejlesztési tervek, területrendezési tervek, vállalkozói tervek elkészítése stb.) és beruházási (pl. vállalkozói házak építése, ide-

- genforgalmi infrastruktúra rekonstrukciója stb.) programok, projektumok és tevékenységek megtervezése és megvalósítása,
- lehetőségek kialakítása és komplex javaslatok megvalósítása a régiók hosszú távú fenntarthatósága érdekében,
 - régiófejlesztési szervezetekkel és szakemberekkel való együttműködések kialakítása,
 - információ és tanácsadó szolgáltatások nonprofit szervezetek, vállalkozók, községek és városok számára EU és egyéb pályázatokkal/programokkal kapcsolatban,
 - vállalkozói tervek elkészítése,
 - helyi és regionális potenciál megfelelő mértékű kihasználása.

A regionális fejlesztés szereplőinek áttekintése kapcsán végezetül szót kell ejteni a vállalkozások számáról és szerkezetéről, mely elemek a regionális fejlődés mozgatórugói. Az uniós tagság a gazdaság dinamikus fejlődését váltotta ki, az elmúlt 4 évben rohamosan nőtt a vállalkozási kedv. 2004. december 31-én a jogi személyiségű gazdasági szervezetek száma az országban megközelítette a 75 ezret, míg két évvel korábban még csak 60 ezer volt ezen vállalkozási formák száma. A legtöbb gazdasági szervezet kereskedelmi tevékenységet folytat, s ezen szervezetek 1/3-a Pozsony kerületben van bejegyezve. Az egyéni vállalkozások számát tekintve ehhez hasonlóan hatalmas számbeli robbanás ment végbe az uniós tagság elnyerését követően: 2004. december 31-én az egyéni vállalkozások száma meghaladta a 360 ezret, holott 2002. december 31-én az egyéni vállalkozások száma még csak 274,6 ezer volt. Az egyéni vállalkozások számának regionális megoszlását tekintve nem tapasztalható az országon belül átütő pozsonyi koncentráció, a Szlovákiában bejegyzett egyéni vállalkozásoknak mindössze 16,6%-a található Pozsony kerületben.

Az összes működő vállalkozás több mint 99%-a kis- és középvállalkozás (KKV). 2004-ben a KKV szektorban dolgozott az összes foglalkoztatott 69,5%-a, mely szám magas értéke érzékelteti e vállalatcsoport gazdasági súlyát – a társadalom széles rétegeinek megélhetése, jóléte függ a KKV szektorba tartozó vállalkozások fennmaradásától és teljesítményétől. A KKV szektor állítja elő az ország GDP-jének a 39,6%-át. A KKV-k regionális megoszlása 1000 gazdaságilag aktív lakosra átszámítva a legmagasabb a Pozsony kerületben (160 fő), míg a Kassa kerületben a legalacsonyabb (102 fő). A KKV szektor fejlesztése terén számottevő sikereket ért el az elmúlt évek során a szlovák kormány és a KKV-k képviselői által irányított Szlovák Nemzeti Kis- és Középvállalkozás-fejlesztési Ügynökség. Az egyik legjelentősebb sikerei közt említendő, hogy tanácsadói irodahálózatot (az ország 14 városában vannak jelen e tanácsadói szolgáltatások) és vállalkozói inkubátorokat (az ország 8 városában) létesített.

1. táblázat: Vállalkozások számának megoszlása 2004-ben

Kerület, Szlovákia	Jogi személyiségű vállalkozások száma			Fizikai személyek egyéni vállalkozások száma		
	Számuk dec. 31.	részarány Szlovákiában %	Index 2004/ 2003	Számuk dec. 31.	részarány Szlovákiában %	Index 2004/ 2003
Pozsony	22 364	30,1	111,6	59 873	16,6	110,5
Nagyszombat	6 602	8,9	114,0	39 079	10,8	108,0
Trencsén	7 737	10,4	129,7	40 039	11,1	110,9
Nyitra	6 678	9,0	116,9	44 932	12,5	107,2
Zsolna	7 464	10,1	111,2	51 092	14,2	110,2
Besztercebánya	7 183	9,7	116,4	38 485	10,7	108,7
Eperjes	7 311	9,9	115,7	47 547	13,2	111,2
Kassa	8 868	12,0	115,1	39 331	10,9	106,8
Szlovákia	74 207	100,0	115,2	360 378	100,0	109,3

Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala, 2006

Területi egyenlőtlenségek a makrorégiók szintjén

A regionális fejlesztés terén az EU gyakorlatnak megfelelően Szlovákiában 5 statisztikai regionális szintet különböztetünk meg. A legalsó szintnek – a NUTS¹⁴ 5 szintnek – a települési szint felel meg. A NUTS 4 szinteket a települések csoportosításának eredményeképp kialakított járások alkotják, míg a NUTS 4 szintek csoportosításával létrehozott NUTS 3 szintekre a kerületek megnevezés használatos. A regionális fejlesztésről szóló 503/2001 Tt. számú törvény értelmében a gazdasági és szociális kohézió érdekében a kerületeket csoportosították nagyobb területi egységbe (legkevesebb 1, legtöbb 3 kerületről van szó), amelyek megnevezése kohéziós régió, makrorégió (ezek uniós statisztikai megjelölése NUTS 2 szint). Szlovákiában a 8 kerület összesen 4 makrorégiót alkot: Pozsony (Pozsony kerületből áll), Nyugat-Szlovákia (Nagyszombat, Nyitra és Trencsén kerületekből áll), Közép-Szlovákia (Besztercebánya és Zsolna kerületekből áll), Kelet-Szlovákia (Kassa és Eperjes kerületekből áll).

A négy szlovákiai makrorégió a gazdasági-társadalmi környezetüket illetően egy „kettészakadt” ország képét mutatja (Lelkes 2004a). A kedvező geopolitikai fekvésű nyugati országrész (a főváros és vonzástersege) és a Vág folyó középső és felső folyása menti városi övezetek magas vállalkozói aktivitást, magas bérszintet és alacsony munkanélküliséget mondhatnak magukénak, míg az ország keleti fele társadalmi-gazdasági szempontból stagnál, a munkaerő-piaci folyamatok tartósan kedvezőtlenek. – *Pozsony makrorégió* – területi kiterjedése az ország közigazgatási felosztása alapján megegyezik a Pozsony kerület területi kiterjedésével, az ország legfontosabb,

legnagyobb súlyú gazdasági tere, amely az országnak politikai és kulturális életében is vezető helyet foglal el. Profilját döntően meghatározza a főváros, Pozsony, mely az ország társadalmi, gazdasági és kulturális életének központja, Szlovákia legnagyobb ipari telephelye, a közlekedési hálózat gócpontja, legnagyobb bel- és külkereskedelmi piaca, az államigazgatási szervek székhelye. Ezen régióban dolgozik a szlovákiai kutatás-fejlesztés (K+F) szektorban dolgozók 50%-a.

- *Nyugat-Szlovákia makrorégió* – Szlovákia második legnagyobb súllyal bíró gazdasági tere, az országnak gazdasági, politikai és kulturális életében fontos helyet foglal el, dinamizmusa a második legkedvezőbb Pozsony makrorégió után. A régió profilját döntően a Nagyszombat-Trencsén-Nyitra háromszög határozza meg, ahol túlnyomó részben összpontosul a régió gazdasági és szellemi tőkéje.

5. ábra. A kerületek és az uniós fejlesztési makrorégiók (NUTS 3 és NUTS 2 regionális szintek)



Szerkesztette: Szerző

- *Közép-Szlovákia makrorégió* – Szlovákia harmadik legnagyobb súllyal bíró gazdasági tere. A régió profilját döntően meghatározzák a terület gazdasági tengelyeit képező Vág és Garam folyók völgyei, melyek mentén terülnek el a régió társadalmi, gazdasági és kulturális életének központjai (Zsolna, Besztercebánya), a régió legnagyobb ipari telephelyei, a közlekedési hálózat gócpontjai, legnagyobb bel- és külkereskedelmi piacai. A régióon belül hatalmas gazdasági szakadék figyelhető meg észak-déli irányban: a régió déli – a magyar kisebbség által lakott – terét sújtják a legkedvezőtlenebb munkaerő-piaci viszonyok az országban (20% feletti munkanélküliségi ráta, az országos átlagtól közel 40%-al alacsonyabb bérek).

– *Kelet-Szlovákia makrorégió* – Szlovákia leggyengébb gazdasági makrorégiója, az országnak gazdasági és szociális problémákkal leginkább sújtott területe (a közel 400 ezer főt számláló szlovákiai roma populáció döntő többsége itt él). A régió profilját egyértelműen a kerületek székhelyei – Kassa és Eperjes – határozzák meg, melyek a terület társadalmi, gazdasági és kulturális életének központjai.

A regionális fejlesztés dél-szlovákiai környezete

Dél-Szlovákia regionális, települési és demográfiai lehatárolása

A dél-szlovákiai teret a szlovák–magyar határ mentén található és egyúttal számottevő magyar kisebbséggel rendelkező járások alkotják. Az országban található 79 járás közül a fenti meghatározásnak összesen 25 járás felel meg (6. ábra), amelyek közt 9 speciális járás, ugyanis 5 járás Pozsony várost, míg további 4 járás Kassa várost alkotja. A 16 dél-szlovákiai járásban, valamint Pozsonyban és Kassán együttesen 2 144 624 fő lakik, akik közt 514 682 fő, a lakosság 24%-a, vallotta magát magyar nemzetiségűnek a 2001. évi népszámláláskor. Pozsonyt és Kassát nem számítva a magyar kisebbség lakónépességen belüli részaránya mintegy 11%-al magasabb, ami azt jelenti, hogy minden harmadik lakos magyar nemzetiségű.

Egy jól funkcionáló településhálózat a gazdasági fejlődés alapja. A piacgazdaságban nemcsak a vállalkozások között van piaci verseny, hanem az egyes települések, megyék és régiók is versengenek a fejlesztési forrásokért, jövedelmező vállalkozásokért, elismert szakemberekért, intézményekért, autópályáért stb.. Napjainkban egy régió sikeressége döntően attól függ, hogy nagyvárosai miként tudnak bekapcsolódni a nemzetközi városversenybe, betöltik-e „kapu-szerepüket” a régió többi településére tekintettel. A szlovák–magyar határmentéi településszerkezetének (és egyben az ország városszerkezetének) csúcspontján Pozsony (428 672 fő) és Kassa (236 093 fő) állnak, e növekedési pólusok bírnak kimondottan nemzetközi társadalmi és gazdasági szerepkörrel.

A 16 dél-szlovákiai járásban összesen 1012 település található, melyek közt 41 város van. A régióban található városok többségének lakossága 20 ezer fő alatt marad, ettől több lakost 8 város mondhat a magáénak: Nyitra (86 726), Érsekújvár (42 262), Léva (36 538), Komárom (37 366), Losonc (28 332), Rimaszombat (25 088), Vágsellye (24 564), Dunaszerdahely (23 519). A dél-szlovákiai városok versenyének győztesei a nyugati fekvésű városok, amelyeknek sikerült az innovatív városfejlődés útjára lépni, míg Dél-Szlovákia középső és keleti felében fekvő városok marginális, lecsúszó városoknak számítanak.

6. ábra. A dél-szlovákiai járások, melyek egyúttal számottevő magyar kisebbséggel rendelkeznek



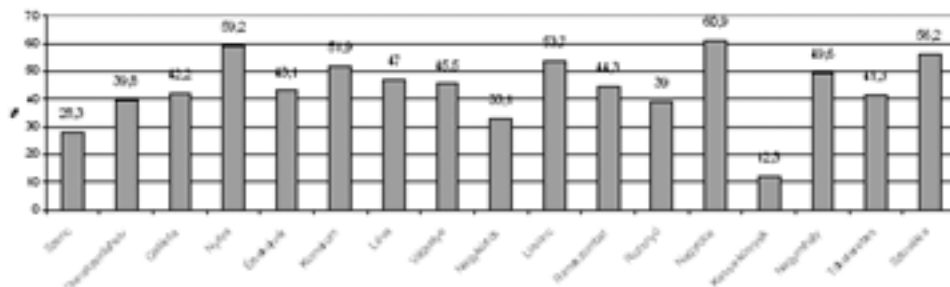
Megjegyzés 1: A dél-szlovákiai tér 25 járása: Szenc (SC), Galánta (GA), Dunaszerdahely (DS), Vágsellye (SA), Nyitra (NR), Érsekújvár (NZ), Komárom (KN), Léva (LV), Nagykürtös (VK), Lőcs (LC), Rimaszombat (RS), Nagyrőce (RA), Rozsnyó (RV), Kassa-környék (KO), Tótkerebes (TV), Nagymihály (MI), Pozsony 1 (B1), Pozsony 2 (B2), Pozsony 3 (B3), Pozsony 4 (B4), Pozsony 5 (B5), Kassa 1 (K1), Kassa 2 (K2), Kassa 3 (K3), Kassa 4 (K4)

Megjegyzés 2: A Pozsony 1 (B1), Pozsony 2 (B2), Pozsony 3 (B3), Pozsony 4 (B4), és Pozsony 5 (B5) járások alkotják Pozsony várost.

Megjegyzés 3: A Kassa 1 (K1), Kassa 2 (K2), Kassa 3 (K3) és Kassa 4 (K4) járások alkotják Kassa várost.

Forrás: Saját szerkesztés

7. ábra. A városi lakosság részarányának megoszlása a 16 dél-szlovákiai járásban és Szlovákiában



Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala 2003

A szlovákiai magyar kisebbség urbanizáltsági szintje messze elmarad az országos átlagtól, míg Szlovákia népességének csak 43,8%-a él vidéken, addig a magyar nemzetiség esetében ez az arány meghaladja a 61%-ot. A kisebbségi magyar populáció településszerkezetének további negatív jelensége, hogy csaknem minden 4. szlovákiai magyar az infrastrukturális ellátottság szempontjából problémás, kedve-

zötlen életkörülményeket kínáló és a növekvő elvándorlás miatt előregedő népességű 1000 főnél kisebb településen él (Lelkes 2004b).

Dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek a munkaerőpiac ágazati mutatóiban

Egy régió belül a foglalkoztatottak arányának ágazati megoszlása tükrözi a régió társadalmi és gazdasági sajátosságait. A foglalkoztatottság dél-szlovákiai ágazati szerkezetében előkelő helyen van a mezőgazdaság, amit részben a vizsgált tér természeti környezete magyaráz (Dél-Szlovákia az ország legjobb agráradottságaival rendelkező része, a mezőgazdasági termelés az ott élők alapfoglalkozásának számít évszázadok óta), másrészt pedig ezen agrárjelleg az elmúlt évtizedek csehszlovák/szlovák kormányzati politikának az eredménye (perifériaként kezelték, az infrastrukturális, ipari és idegenforgalmi beruházásokkal elsősorban a szlovák lakosságú régiókat célozták meg). Az ország uniós csatlakozása a dél-szlovákiai agrárium számára egyrészt piacnövekedést jelentett, másrészt azonban a hazai piaci verseny erősödését is. Ez utóbbiban az ágazat zöldségtermesztési ága összeroppant a külföldről beáramló olcsó zöldségekkel szembeni árversenyben, aminek következtében az elmúlt 2 év alatt az évtized elejére stabilizálódott agrármunkaerő lélekszáma mintegy 10%-al esett vissza. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az uniós forrásoknak köszönhetően összességében az agrárium versenyképessége növekedett (bár a szomszédos reformállamoktól eltérően lényegesen kevesebb támogatást kaptak a szlovákiai agrárvállalkozások).

A dél-szlovákiai ipar mutatói általában elmaradnak a szlovákiai átlagtól. A kevés ipari termelés (elsősorban élelmiszeripar, építőipar, bányaiipar, textilipar), melynek otthont adtak a magyar kisebbség által lakott dél-szlovákiai régiók, az 1990-es években csaknem teljesen leépült régió középső és keleti részén – aminek következtében tartósan magas munkanélküliségi ráta sújtja ezen régiókat (Korec 2005). Az elmúlt fél évtizedben kedvező ipari foglalkoztatási folyamatok (mindenekelőtt az élelmiszeriparon és az elektrotechnika-iparon belül) egyértelműen csak Dél-Szlovákia nyugati járásait és városait érintették (és segítették csökkenteni a munkanélküliséget). A régió középső és keleti járásaiban elvétve ment egy-két munkahelyteremtő ipari beruházás (Losonc, Kenyhec).

Az ország az uniós csatlakozással párhuzamosan a világ egyik legnagyobb autógyártójává vált – köszönhetően a francia Peugeot-Citroen és a dél-kórei Kia autógyárak 2004–2006 időszakban végrehajtott hatalmas autóiipari beruházásainak Nagyszombatban és Zsolnán. A szlovákiai iparban tehát jó kilátásai vannak olyan vállalatnak, amelynek sikerül a gépkocsigyártók szállítói közé besorakozni. Ezen tények fényében Dél-Szlovákia ipari szerkezete rövid és középtávon arra van ítélve, hogy a gépjárműipart szolgálja. E tekintetben példaértékű Dunaszerdahely és Nagymegyér

városok sikertörténete, ahol a városok stratégiai fontosságú elhelyezkedésének és a megfelelő szabad munkaerőnek köszönhetően több esztendeje sikeres autógyári beszállítók telepedtek meg (a megrendelőik közt a szlovákiai autógyárak mellett fontos szerepet játszik a győri Audi is), s közel 1500 munkahelyet teremtettek. A autógyári beruházásokban rejlő biztató dél-szlovákiai jövőt támasztja alá, hogy 2007 tavaszán újabb két autógyári beruházás telepedett meg Dél-Szlovákiában: az akkumulátorokat gyártó osztrák BannerBatterien vállalat a Dunaszerdahely melletti Egyházkarcsán építi fel új üzemét (a 60 millió eurós beruházás eredményeként évi 3 millió darab akkumulátor gyártására alkalmas üzem épül meg, ahol 200 embert alkalmaznak majd), míg a dél-koreai Sewon Rimaszombatban lát neki a főként kábelkötegeket gyártó üzemének a kiépítéséhez (ahol 1 000 embert kívánnak foglalkoztatni 2008-tól).

A tercier szektorban foglalkoztatottak népességén belüli részaránya elmarad az országos átlagtól, amit a már korábban említett alacsony urbanizáltsági szint és a cseh-szlovák/szlovák kormányzati politikák magyaráznak. Azonban a jövőt illetően kedvező jel lehet, hogy a tercier szektor gazdasági szerepe folyamatos erősödést mutat, amivel párosul az ágazatban foglalkoztatott munkaerő számának stabil növekedése is. Ezen létszámnövekedés elsősorban a dél-nyugati régióban jelentős – amiben kiemelkedik a kereskedelem és az idegenforgalom hatása¹⁵. Az elkövetkező években a tercier szektorban dolgozók számának növekedéséhez számottevő mértékben hozzájárulhatnak az uniós csatlakozás következtében a tárgyalt régió nyugati felében megtelepülni szándékozó fuvarozási-logisztikai vállalatok, amelyek nagy érdeklődést mutatnak ezen régió iránt egyrészt a Bécs–Budapest–Pozsony fejlesztési háromszög közelsége, másrészt a rendelkezésre álló és uniós viszonylatban olcsó munkaerő miatt. A fuvarozási-logisztikai tercier ágazat régióbeli fényes jövőjét támasztja alá a Metrans Danubia Rt. 180 millió euró ráfordítással Dunaszerdahelyen megépült logisztikai ipari parkja, amely az európai viszonylatban egyre jelentősebb kombinált fuvarozást szolgáló átrakodó-állomás lett. A terminált 2006 végéig 200 ezer négyzetméternyi területen építették fel, amely Prága után a második legnagyobb, ilyen célú létesítmény Közép-Kelet-Európában (itt rakják majd át, s indítják tovább azokat a konténereket, amelyek vasúton vagy a közúton érkeztek). A logisztikai centrum alkalmazottainak a száma az induláskor négyszáz fő volt, de a szatellitcégeknek köszönhetően a közeljövőben várhatóan további 1500 új munkahely teremődik a régióban.

Dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek a munkanélküliségi viszonyokat illetően

A társadalmi-gazdasági folyamatok alakulása és egyenlőtlen területi megoszlása kitűnően követhető a munkanélküliségi folyamatokból, amelyek hűen adják vissza egy-egy régió társadalmi-gazdasági problémáit. 2006. április 30-án a 120 136 fő munkanélkülit tartott nyilván a Munka-, Szociális- és Családügyek Hivatala a szá-

mottező magyar kisebbség által lakott 16 dél-szlovákiai járásban¹⁶. Két évvel korábban, az ország EU-ba történő lépésének előestéjén a regisztrált munkanélküliek száma 42 705 fővel volt több, akkor ugyanis az érintett régióban összesen 162 841 fő munkanélkülit tartott nyilván az illetékes hivatal.

Két évvel az EU-taggá válás után a munkanélküliségi szint országos mértéke 11,04% volt, mely érték munkaerő-piaci körülmények jelentős javulásáról tanúskodik. Az országos átlagtól kedvezőbb munkapiaci viszonyokat – a munkanélküliségi rátát véve figyelembe – immár 5 magyar jellegű járás mondhatott a magáénak: Nyitrai, Dunaszerdahelyi, Galántai, Szenci, Komáromi. Az utóbbi járásban a foglalkoztatottsági körülmények javulása elsősorban a szomszédos magyarországi ipari parkoknak köszönhető, ugyanis Szlovákia és Magyarország uniós csatlakozását követően Magyarországon megszűntek a szlovákiai munkaerő foglalkoztatásának számtalan akadálya, amelyek korábban fékeztek a szabad munkaerővándorlást.

A dél-szlovákiai maximális és minimális munkanélküliségi szint megoszlását illetően nem történt nagy változás az uniós tagság első két évében: 2006 áprilisában a legkedvezőtlenebb dél-szlovákiai munkanélküliségi szint (Rimaszombati járás) változatlanul a legkedvezőtlenebb értéknek számított országos viszonylatban is, míg a legkedvezőbb dél-szlovákiai munkanélküliségi szint (Szenci járás) a 7. legkedvezőbb érték volt országos viszonylatban.

2. táblázat. A munkanélküliségi ráta regionális megoszlása két évvel az EU-ba lépést követően

Régió (járás, kerület, ország)	2006. IV. 30-án (%)	Sorrend	Régió (járás, kerület, ország)	2006. IV. 30-án (%)	Sorrend	Régió (járás, kerület, ország)	2006. IV. 30-án (%)	Sorrend
Rimaszombat	29,88	1	Szinna	14,41	28	Dunaszerdahely	8,42	55
Nagyőrce	28,52	2	Sztropkó	13,70	29	Turócszentmárton	8,41	56
Töketerebes	24,58	3	Vágsellye	12,34	30	Bán	8,08	57
Késmárk	24,42	4	Homonna	12,08	31	Vágbeszterce	8,03	58
Nagykürtös	24,33	5	Érsekújvár	11,99	32	Nyitra	7,57	59
Rozsnyó	24,19	6	Rózsahaegy	11,65	33	Galgóc	7,55	60
Szobránc	21,90	7	Stubnyafürdő	11,57	34	Szokolca	7,13	61
Kassa-környék	21,65	8	Alsókubin	11,16	35	Besztercebánya	6,99	62
Losonc	21,48	9	Nagybicsse	11,11	36	Nagyszombat kerület	6,99	
Kisszeben	21,10	10	Nyitra kerület	11,10		Galánta	6,75	63
Poltár	20,86	11	Szlovákia	11,04		Trencsén kerület	6,37	
Gölnicbánya	20,56	12	Kiszucaújhely	10,93	37	Miava	5,85	64
Nagymihály	19,03	13	Poprád	10,87	38	Zsolna	5,76	65
Varamó	18,70	14	Zólyom	10,59	39	Nagyszombat	5,65	66
Korpona	18,24	15	Simony	10,54	40	Vágújhely	5,29	67
Zsarnóca	17,99	16	Kassa 2	10,32	41	Pöstyén	5,22	68
Besztercebánya kerület	17,87		Aranyosmarót	10,28	42	Puhó	4,72	69
Kassa kerület	17,56		Komárom	10,11	43	Malacka	4,63	70
Selmecbánya	17,19	17	Ólubló	10,10	44	Ilava	4,18	71
Mezőlaborc	16,88	18	Nagytapolcsány	10,01	45	Bazin	3,36	72
Lőcse	16,66	19	Turdossin	10,00	46	Szenc	3,31	73
Léva	16,31	20	Kassa 3	9,88	47	Trencsén	3,12	74
Bártfa	16,25	21	Kassa 1	9,33	48	Pozsony kerület	2,62	
Felsővízköz	16,25	22	Námesztó	9,17	49	Pozsony 5	2,43	75
Igló	16,19	23	Csaca	8,92	50	Pozsony 3	2,18	76
Gyetva	16,12	24	Szenice	8,85	51	Pozsony 2	2,11	77
Eperjes kerület	15,50		Liptószentmiklós	8,83	52	Pozsony 1	1,96	78
Brezsnóbánya	15,19	25	Zsolna kerület	8,80		Pozsony 4	1,93	79
Garamszentkereszt	14,95	26	Kassa 4	8,60	53			
Eperjes	14,66	27	Privigye	8,49	54			

Megjegyzés: 2006. április 30-i állapot

Forrás: Munka-, Szociális- és Családügyek Hivatala, 2006

A dél-szlovákiai régió munkaerő-piacának elsődleges problémája a tartós munkanélküliség – 2006 tavaszán a regisztrált munkanélküliek közel 60%-a várt már több mint egy éve munkalehetőségre. Ez a problémakör évről évre nő, ugyanis a tartósan munkanélküliek szakmai képzettségének megfelelő munkahelyteremtő beruházás már egy évtizede várat magára a régió járásainak többségében. A legkedvezőtlenebb a helyzet a Nagykürtösi és a tőle keletre fekvő járásokban, ahol a nyilvántartottak közel 3/4 már egy éve sikertelenül próbál elhelyezkedni, míg az álláskeresők 1/3-nál ez az időtartam a két évet is meghaladja (a Rimaszombati járásban a regisztrált munkanélküliek 52%-a legalább két éve nem tud elhelyezkedni)¹⁷.

8. ábra. A munkanélküliségi ráta területi megoszlása járások szintjén – két évvel az EU-ba lépést követően (2006. április 30-i állapot)



*Forrás: Munka-, Szociális- és Családügyek Hivatala, 2006
Szerkesztette: Szerző*

A nyilvántartott munkanélküliek közül a legtöbb álláskereső a géplakatos, kőműves, festő és mázó, mezőgazdasági munkás, élelmiszer és egyéb bolti eladó szakmát képviseli. A regisztrált munkanélküliek közel 1/3-a dolgozott segédmunkásként az utolsó munkahelyén. A munkanélküliek nemi összetételének a vizsgálatok szembetűnik, hogy a régió összes járásában a férfiak aránya jóval magasabb. Ez mindenekelőtt azzal magyarázható, hogy a gazdasági szerkezetváltás során elsősorban azokban az ágazatokban történt létszámleépítés, ahol a nők foglalkoztatottsága alacsonyabb volt (bányaipar, szerszámgépgyártás, mezőgazdaság stb.).

A munkaerőpiacon való elhelyezkedés problémája leginkább a mindössze alapiskolai, szaktanintézeti, illetve szakközépiskolai végzettséggel rendelkezőket sújtja. Az utóbbi két intézménytípus évről-évre újratermeli a munkapiacra túlkínálatként jelentkező szakmunkásokat és szakközépiskolai végzettségűeket¹⁸. Néhány szakmában egyre kilátástalanabbak a pályakezdők és a nem pályakezdők esélyei az elhelyezkedésre (ilyenek például a mezőgazdasági szakközépiskolai végzettséggel rendelkezők).

2007 májusában, három évvel az uniós csatlakozást követően a munkanélküliség erőteljes térségi és települési differenciáltsága alapján öt sajátosság figyelhető meg a vizsgált térségben a munkanélküliség területi megoszlását illetően.

– *Nyugat-kelet dualizmus*

A munkaerő-piaci vonzáskörzetek földrajzi koordinátái alapján nyugat-keleti irányban munkanélküliség mértéke szerinti lejtő figyelhető meg. Közel hatszoros eltérés érzékelhető a legjobb mutatókkal rendelkező nyugati járások, valamint a kedvezőtlen munkaerő-piaci viszonyokkal rendelkező keleti járások között.

– *Társadalmi-gazdasági elmaradottság – munkanélküliség*

Az elmaradott infrastruktúrájú és kedvezőtlen társadalmi és gazdasági szerkezetű régiókban a munkanélküliség lényegesen magasabb, mint a kedvező infrastruktúrával, humán erőforrás és gazdasági szerkezettel rendelkező régiókban.

– *Területi stabilitás*

A munkanélküliség területi különbségei gyakorlatilag változatlanok – a munkanélküliség szempontjából legkedvezőtlenebb helyzetű munkaerő-piaci körzetek 2007-ben szinte kivétel nélkül megegyeznek az évekkal korábbiakkal. A munkanélküliség abszolút értéke körzetenként változott, de a térségek relatív helyzete mozdulatlan, ezzel is jelezve, hogy a dél-szlovákiai régió munkanélküliségének mélyben gyökerező okai rövid távon nehezen változtathatók.

– *Falusi és városi munkanélküliség*

A területi különbségek másik meghatározó tényezője a településtípusok, településnagyság-csoportok közötti különbség. A munkanélküliség a falun élő munkavállalókat erőteljesebben érintette, mint a városiakat. Részben a meglévő képzettségbeli és iskolázottsági különbségek miatt, részben azon oknál fogva, hogy a falusi munkavállalók többsége a leginkább sújtott szférában, az agráriumban dolgozott.

– *Geopolitikai helyzet szerepe*

A dél-szlovákiai régió határ menti periférikus fekvése az uniós csatlakozás előtt negatívan hatott a terület társadalmi-gazdasági fejlődésére, 2004 májusa után azonban a határ menti fekvés versenyelőnyt jelent a tárgyalat régió számára, fokozottan azon dél-szlovákiai régiókban, amelyek fejlett magyarországi régiókkal szomszédosak. A határon átnyúló együttműködések konkrét és lényeges eszközei lehetnek a terület potenciális lehetőségeinek feltárásában és kihasználásában.

Az elkövetkező években a dél-szlovákiai munkanélküliség csökkentéséhez legjelentősebb mértékben a régió turisztikai és logisztikai potenciáljának a kihasználása, illetve a régióban megvalósítandó ipari parkok járulhatnak hozzá. Az utóbbi beruházások tényleges létrehozására azonban több belső és külső tényező fékező hatással van. A belső faktorok közt kiemelendő a telkek tisztázatlan tulajdonosi szerkezete, az elmaradott infrastruktúra, az önkormányzatok problémás gazdasági helyzete, a képzett munkaerő hiánya, illetve azok elvándorlása, valamint az állami támogatásnak az ipari parkok ügyében hiányzó egységes szabályrendszere. A dél-szlovákiai ipari parkok létrehozását fékező legjelentősebb külső tényező több környező or-

szágnak (Románia, Ukrajna, Bulgária) a szlovákiai bérszinttől lényegesen alacsonyabb bérszintje¹⁹. Az elkövetkező években a dél-szlovákiai munkanélküliek számának fogyásához továbbá hozzájárulhat még az a tény is, hogy Dél-Szlovákia az uniós felsőoktatási tér részévé vált, így a szlovákiai magyar kisebbség tagjai számára megnyíltak a magyarországi felsőoktatási intézmények kapui, a magyar kisebbség tagjai nyelvi akadály nélkül szerezhetnek felsőfokú végzettséget, így növelve a munkaerőpiaci versenyképességüket. A magyarországi felsőoktatási intézmények iránti hatalmas érdeklődés bizonyítéka, hogy 2006-ban már – első ízben – a Magyarországgal szomszédos országok közül Szlovákiából jelentkeznek a legtöbben magyarországi felsőoktatási képzésre (összesen 933-an), annak ellenére, hogy a korábbiaknál jóval szélesebb lehetőség van a szülőföldön is magyarul tanulni (Horváth, Ríz 2006). A dél-szlovákiai humán erőforrás jövőbeni fejlesztésében természetesen nem hagyható figyelmen kívül az uniós csatlakozással egyidőben Komáromban megalapított Selye János Egyetem, ahol 2006 szeptemberében már ezer nappali és ezerszáz levelező tagozatos diák kezdte meg az új tanévet.

Dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek a munkaerőpiac bérezési szintjeiben

Az EU-hoz történő felzárkózás egyik sarkalatos kérdése a bérek felzárkózása, amely alapvetően két nézőpont miatt kerül előtérbe: egyrészt a gazdaság nemzetközi versenyképessége, másrészt a társadalmi jólét, életszínvonal alakulása szempontjából (Viszt, Adler 2001). 2004-ben a magyar kisebbség által lakott 16 járás közül egyetlen járás sem tartozott az első 30 legmagasabb átlagkeresetű járás közé az országban.

2005-ben Szlovákiában a statisztikai hivatal által kimutatott átlagbér mintegy 18 400 Sk volt. A fővárostól kelet felé távolodva a bérek nagysága erőteljesen csökken. A megélhetési nehézségeket tehát a régió középső és keleti körzeteiben a magas munkanélküliség mellett az alacsonyabb jövedelmi viszonyok is fokozzák (az átlagkereset az országos átlagtól 25-30%-al alacsonyabb), s együttes hatásuk miatt az utóbbi években a háztartások túlnyomó része pénzügyi nehézségekkel küzd (Michálek, 2005). A közép-és kelet-szlovákiai járások településein a munkalehetőség hiánya miatt sokan elvállalják a minimálbérért felkínált munkalehetőségeket is, amelynek nagysága 2005 október 1-től 2006 október 1-ig 6900 Sk volt (a minimál órabér 39,70 Sk) a Dzurinda-kormány határozata értelmében.

Az alacsony dél-szlovákiai bérszint mellett azonban fontos megemlíteni, hogy a dél-szlovákiai tér több járásában az uniós csatlakozás után a bérszintek növekedési üteme felgyorsult, amit legfőképpen a magyarországi ipari parkok által nyújtott munkahelyeknek köszönhető. 2005-ben a 16 határ menti járásból 4 járásban (Lósonci, Komáromi, Nagykürtösi, Vágsellyei) a bérszintek növekedési indexe meghaladta az országos átlagot, amire az uniós csatlakozást megelőzően nem volt példa.

Az elkövetkező években a 2006 nyarán hatalomra jutott Fico-kormány a minimálbérek jelentős emelését tervezi (a kormány elképzelése szerint a minimálbért az átlagkeresetek 60%-ban kellene meghatározni), amit azonban a gazdasági szakértők többségén kívül a munkaadók és az egyéni vállalkozók is elleneznek²⁰. Ezen szándék megvalósítása felé tett első lépésként értelmezhető, hogy a Fico-kormány 2006 október 1-től a havi minimálbért 7600 Sk-ra emelte (a minimál órabér 43,70 Sk-ra növekedett).

3. táblázat. Az átlagkeresetek regionális megoszlása

Szlovákia, kerület, járás	Bruttó átlagkereset 2004-ben Sk-ban	Sorrend a járások szintjén	Szlovákia, kerület, járás	Bruttó átlagkereset 2004-ben Sk-ban	Sorrend a járások szintjén
Szlovákia	17 444	–	Rózsahegy	16 324	19
Pozsony kerület	22 969	–	Stubnyafürdő	12 302	72
Pozsony 1	23 250	4	Turdossin	13 568	55
Pozsony 2	24 328	2	Zsolna	16 550	18
Pozsony 3	21 811	5	Besztercebánya kerület	14 760	–
Pozsony 4	24 133	3	Besztercebánya	15 562	26
adjustrightPozsony 5	21 357	6	Selmecbánya	15 753	24
Pozsony összesen	23 350	–	Breznóbánya	15 802	23
Malacka	20 147	7	Gyetva	13 319	56
Bazin	16 130	22	Korpona	13 153	58
Szenc	17 435	11	Losonc	12 772	65
Nagyszombat kerület	16 221	–	Poltár	13 076	60
Dunaszerdahely	13 921	52	Nagyróce	14 342	48
Galánta	15 035	34	Rimaszombat	13 101	59
Galgóc	16 734	15	Nagykürtös	11 813	78
Pöstyén	15 597	25	Zólyom	14 506	42
Szenice	15 051	33	Zsarnóca	13 846	53
Szokolca	17 650	10	Garamszentkereszt	16 728	16
Nagyszombat	18 166	9	Eperjes kerület	13 846	–
Trencsén kerület	15 127	–	Bártfa	11 122	79
Bán	12 991	62	Homonna	14 355	46
Ilava	14 472	44	Késmárk	14 965	35
Miava	15 167	31	Lőcse	12 564	67
Vágújhely	16 222	20	Mezőlaborc	12 032	76
Simony	12 462	68	Poprád	16 162	21
Vágbeszterce	15 243	29	Eperjes	14 349	47
Privígye	15 473	28	Kisszeben	12 886	64
Puhó	18 167	8	Szinna	11 832	77
Trencsén	14 626	38	Ólubló	13 069	61

Szlovákia, kerület, járás	Bruttó átlagkereset 2004-ben Sk-ban	Sorrend a járások szintjén	Szlovákia, kerület, járás	Bruttó átlagkereset 2004-ben Sk-ban	Sorrend a járások szintjén
Nyitra kerület	14 641	–	Sztropkó	12 370	70
Komárom	12 929	63	Felsővízköz	12 246	73
Léva	14 495	43	Varannó	12 325	71
Nyitra	15 057	32	Kassa kerület	17 064	–
Érsekújvár	14 527	41	Gölnicbánya	12 397	69
Vágsellye	16 834	13	Kassa 1	16 601	17
Nagytapolcsány	14 360	45	Kassa 2	24 972	1
Aranyosmarót	14 789	36	Kassa 3	14 584	40
Zsolna kerület	15 413	–	Kassa 4	15 362	27
Nagybiccse	14 341	49	Kassa környék	14 132	50
Csaca	12 165	74	Nagymihály	14 120	51
Alsókubin	15 215	30	Rozsnyó	14 702	37
Kiszucaújhely	16 771	14	Szobránc	12 092	75
Liptószentmiklós	14 606	39	Igló	13 693	54
Turócszentmárton	16 948	12	Töketerebes	12 731	66
Námesztó	13 317	57			

Megjegyzés 1: 2004-re vonatkozólag s a legalább 20 főt foglalkoztató munkahelyekről van szó.

Megjegyzés 2: 2004-ben 1 euro átlagosan 39,50 Sk körül mozgott.

Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala, 2006

Dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek a nemzetközi munkaerő-migrációt illetően

Az elmúlt két év rácsfolt azokra a várakozásokra, hogy Szlovákia uniós csatlakozását követően a szlovákiai munkaerő tömegesen hagyja majd el az országot a régi tagállamok irányába. Két évvel az EU bővítést követően megállapítható, hogy a sokak által feltételezett nyugat-európai irányú munkaerő-migráció nem vált valóra, sőt, egy korábban keveset tárgyalt új munkaerő-piaci jelenség figyelhető meg. Ez pedig a szlovákiai munkaerőnek Csehországba és Magyarországra történő áramlása, mivel a szlovákiai munkaerő számára – az alacsony szlovákiai bérek és a magas szlovákiai munkanélküliség miatt – mindkét szomszédos új uniós állam is vonzó munkaerő-piaci körülményeket kínál. Szlovákia uniós csatlakozását követően az előbbiben a hivatalosan munkát vállaló szlovák állampolgárok száma 77 ezer fő, az utóbbiban 20 ezer fő²¹. A Csehországban és Magyarországon ténylegesen dolgozók lélekszáma azonban a hivatalos adatoktól mintegy 50%-al magasabb (a SzK Munka-, Szociális- és Családügyi Minisztériuma becslése alapján).²²

A dél-szlovákiai munkaerő esetében a fenti két állam (Csehország, Magyarország) felé irányuló migráció mértéke elsősorban Magyarország irányába jelentős. A döntően Magyarországra felé irányuló munkaerő-migráció 5 tényezővel magyarázható:

- a dél-szlovákiai régiók munkanélküliségi szintje lényegesen magasabb a szomszédos magyarországi régiók munkanélküliségi szintjétől,
- a magyarországi átlagbérek kb. 30%-al magasabbak a szlovákiai átlagbéreknél,
- a magyarországi minimálbér mintegy 40%-al magasabb a szlovákiai minimálbértől,
- a magyarországi munkavállalás a földrajzi közelség miatt megoldható sok esetben napi ingázással,
- a dél-szlovákiai munkaerő jelentős hányada a magyarországi munkavállalás során nem ütközik nyelvi korlátokba (a határ déli oldalán munkát vállalók döntő hányada magyar nemzetiségű).

A Magyarországon dolgozó szlovák állampolgárok közel kétharmada Dunaszerdahely, Érsekújvár, Komárom, Párkány és Ipolyság vonzáskörzetéből utazik magyarországi munkahelyére, amelyek majdnem teljes mértékben Vác, Esztergom, Komárom, Tatabánya és Győr környékén lévő ipari vállalatok. Az ingázók száma Szlovákia keleti részén is emelkedik, azonban a kelet-szlovákiai ingázók is elsősorban Magyarország északnyugati területein elhelyezkedő cégeknél állnak alkalmazásban, mivel keleten kevés munkaalkalmat biztosító perifériaterületek érintkeznek egymással a határ két oldalán (Baranyi, Balcsók 2004).

A szlovákiai munkaerő többsége a gyártásban helyezkedik el, s döntő többségüket nagyvállalatok alkalmazzák. A közép- és felsővezetésben, valamint szellemi munkakörben lényegében elhanyagolható a szlovákiai munkaerő jelenléte (összeségében mindössze néhány száz főről van szó).

4. táblázat. A szlovák állampolgárok magyarországi munkavégzésre való kölcsönzésének SWOT-elemzése

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> – a magyarországi munkaadó jelentős költségmentesítést (legfőképpen a Szlovákia és Magyarország közt fennálló adó és bérszintbeli különbségek miatt) – a munkavállalók gyors pótlása – az alacsony képzettségű szlovákiai munkaerő számára bevételi forrás biztosítása – a munkanélküliségi ráta csökkenése Szlovákiában 	<ul style="list-style-type: none"> – a munkaerő-kölcsönzésben levő foglalkoztatottak motiválatlansága a munkaszerződések ideiglenes volta miatt – a munkaerő-kölcsönzésben levő foglalkoztatottak kiszolgáltatottsága – állandó munkaszerződés hiányában a foglalkoztatottak létbiztonságának elvesztése
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> – a munkaerő-kölcsönzésben levő foglalkoztatottak közös fellépése jobb bérezési feltételekért 	<ul style="list-style-type: none"> – a magas fluktuáció és a munkaerő motiválatlansága destabilizálhatja a termelést

Forrás: Saját szerkesztés.

A Magyarországon munkát vállaló szlovák állampolgárok döntő többségénél a napi ingázás jellemző, valamint az, hogy alacsony iskolai végzettséggel rendelkeznek s

nem állandó alkalmazotti státuszban vannak, hanem munkaerő-kölcsönzési formában dolgoznak (a munkaerő-kölcsönző cégek állnak szerződéses viszonyban a magyarországi ipari nagyvállalatokkal). A Magyarországon állandó alkalmazásban levők lélekszáma messze elmarad a Magyarországon munkaerő-kölcsönzési formában dolgozók száma mögött, valamint ezen csoportba tartozók meghatározó ismeret-tőjegy, hogy többségük magasabb iskolai végzettséggel rendelkezik.

Tekintettel arra, hogy Szlovákia és Magyarország egyazon gazdasági és politikai unióhoz tartozva a jövőben is egymás kölcsönös és együttes gazdasági fejlődésében érdekelt, az elkövetkező 1-2 éven belül elkerülhetetlen lesz egy határ menti regionális foglalkoztatáspolitikai együttműködés kialakítása Szlovákia és Magyarország közt. Napjainkban a szlovák-magyar határon átnyúló regionális foglalkoztatáspolitikai együttműködés legsikeresebb színterének a Dunaszerdahelyi járás és Győr-Moson-Sopron Megye alkotta régió számít, ahol a Dunaszerdahelyi járás Munka-, Szociális- és Családügyek Hivatala és a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központ által 2005-ben aláírt Foglalkoztatási Paktum új fényben világítja meg a határon átnyúló munkaerő-piaci folyamatok kezelését. Ezen kezdeményezés célja a szlovákiai és a magyarországi foglalkoztatási színvonal növelése, a munkanélküliség csökkentése, új munkahelyek teremtése a térség gazdasági társaságainak a bevonásával, valamint a meglévő munkahelyek megőrzéséhez szükséges szakképzések beindítása és az illegális munkavállalás megszüntetése. Az egyezmény előírja egy munkaerő-piaci adatbázis létrehozását, mely a regionális munkaerőpiac feltérképezése által elősegíti majd a jelenlegi munkanélküliek munkavállalását, valamint nagy figyelmet szentel a nők, a pályakezdők és a megváltozott munkaképességű személyek munkaerő-piaci lehetőségeinek az elősegítésére.

A területfejlesztés és a szlovákiai magyarság (politikai környezet, önkormányzatok, nonprofit szféra, vállalkozások)

A szlovákiai kormányzati intézkedések a területfejlesztési politikában 1998-ig a korábbi évtizedek területfejlesztési gyakorlatát követték – kevés kivételtől eltekintve elsősorban a szlovák nemzetiségű lakosság által lakott falvak és régiók fejlesztését célozták (ezt támasztja alá többek közt a magyar kisebbség által lakott régiók közlekedési infrastruktúrájának katasztrofális állapota). A magyar kisebbség által lakott dél-szlovákiai régió erőteljes gazdasági és szociális felemelkedése, valamint az ország többi régiójához való felzárkózásának folyamata az 1998-as parlamenti választásokat követően kezdődött el.

A szlovákiai magyar tér az elmúlt 8 év alatt viszonylag kedvező regionális fejlesztési megközelítésnek örvendhetett, amiben döntő tényező az MKP kormánytagsága volt – az elmúlt két választási ciklusban a SzK Építésügyi és Regionális Fejlesztési

Minisztériuma, a SzK Környezetvédelmi Minisztériuma az MKP irányítása alatt volt, az MKP jelöltje töltötte be a regionális politikáért felelős kormány-alelnöki tisztséget, valamint 2002-2006 közt a SzK Mezőgazdasági Minisztériumát is az MKP vezette. Az MKP kormányzati szerepvállalásának eredményeképpen elfoglalt miniszteri székeken kívül a magyarlakta régiók fejlődéséhez az is hozzájárult, hogy megváltozott az a légkör, ami a felvidéki magyarokat körülvette (bár a nemzeti hovatartozásból eredő konfliktusok nagy része nem oldódott meg, mégis, az MKP koalíciós részvétele a közélet elfogadott, jelentős szereplőivé tette a magyarok képviselőit, a szlovák lakosság is kisebb gyanakvással fogadta a magyarok részéről elhangzott javaslatokat, terveket). A fentiekben vázolt vezetői-irányítói pozíciók és a magyar kisebbségnek javuló megítélése a többségi nemzet részéről hozzásegítették a déli régiót annak versenyképes felzárkózásához az ország többi részéhez: támogatva a források igazságos szétosztását és az állami regionális fejlesztési intézményi hálózat megfelelő kiépítését a magyarlakta régiókban.

Az uniós csatlakozást követően a központi kormányzati intézkedések mellett a regionális önkormányzatok is fontos fejlesztés-hozatali szereplőkké léptek elő. A szlovákiai magyarság által lakott régió területe a nagy kelet-nyugati kiterjedéséből adódóan 5 regionális önkormányzati régióhoz tartozik. A regionális fejlesztés támogatásáról szóló 503/2001 Tt. számú törvény értelmében 2003-tól valamennyi kerület rendelkezik gazdasági és szociális fejlődésének középtávú programjával. E programokban a szlovák-magyar határvidéket érintő fejlesztési elképzelések, a terület fent vázolt feldaraboltsága miatt, mellőzik a határ mente természetes régióit, a fejlesztési dokumentumok a déli területeiket képző és jelentős magyar kisebbséggel rendelkező települések és kistérségek fejlesztését mindenekelőtt észak-déli irányban tárgyalják, mellőzik a szlovák-magyar határ mente átfogó fejlesztését. A szlovák-magyar határ menti régiók közti természetesen kínáló kelet-nyugati fejlesztési lehetőségeket nem, vagy alig érintik (a kevés kivétel közt talán a legjelentősebb a Pozsony-Dunaszerdahely-Érsekújvár közvetlen kapcsolatot biztosítandó gyorsforgalmi út, azonban ezen beruházás is mindössze homályos tervként szerepel 15 évnnyi távlatban²³). A kerületi önkormányzatok stratégiai tervei elsősorban a dél-szlovákiai régió foglalkoztatási problémáinak a megoldását kezelik kiemelten, mely cél érdekében a dokumentumok kivétel nélkül a kis- és középvállalkozások számának a növelését említik meg hatékony eszközként a probléma megoldására. A vállalkozások ágazati szerkezetét illetően a programok hangsúlyozottan kezelik az idegenforgalmat, mint jelentős munkaerőt lekötő ágazatot, melynek a feltételei éppen azon régiókban a legjobbak, ahol a legnagyobbak a szociális feszültségek (Gömör, Nógrád). A dél-szlovákiai kerületek fejlesztési dokumentumairól azonban el kell még mondani, hogy kivétel nélkül hangsúlyozzák a határ menti fekvésből adódóan kínáló gazdasági fejlesztési lehetőségeket, a reformokkal kapcsolatos tapasztalatcsere szükségességét, a határ mentén létrejött eurorégiók pozitív szerepét.

5. táblázat. Az MKP polgármestereinek megoszlása az egyes járásokban az 1998., a 2002. és a 2006. évi helyi önkormányzati választások alkalmával

Járás, Szlovákia	Jelentősebb magyar populációval rendelkező községek száma	Az MKP polgármestereinek megoszlása		
		1998	2002	2006
Szenc	14	4	5	4
Dunaszerdahely	66	33	37	32
Galánta	22	13	13	13
Vágsellye	11	5	4	5
Komárom	37	25	18	18
Érsekújvár	37	20	16	15
Nyitra	15	5	4	3
Léva	54	16	18	17
Nagykürtös	34	13	16	14
Losonc	27	9	10	10
Rimaszombat	69	35	28	25
Nagyróce	14	5	5	4
Rozsnyó	32	11	16	15
Kassa környék	27	11	14	12
Töketerebes	36	19	20	16
Nagymihály	17	12	10	12
Szlovákia összesen	512	238	234	215

Forrás: www.valasztas.sk, www.mkp.sk

A magyar kisebbség által lakott tér fejlesztésében további meghatározó szereplők a tárgyalt terület települési önkormányzatai, amelyek intézkedéseikkel az ott élő magyarság számára lényegesen elősegíthetik a nemzeti identitás megőrzését is a gazdasági növekedés mellett. A magyar kisebbség az általa lakott dél-szlovákiai falvak többségében kedvező részaránytal bír, aminek következtében az önkormányzatok többségében a kisebbségi létből származó hátrányokat is érzékenyen kezelő települési önkormányzatok irányítják a helyi fejlesztéseket. A 2006-os önkormányzati választásokon 531 településen összesen 215 polgármesteri, valamint 1952 önkormányzati képviselői helyet szerzett. Ezen magas szám – ami az MKP erős önkormányzati pozícióját tükrözi – nagyon kedvező a dél-szlovákiai tér és az ott élő magyarság jövőbeli fejlődése szempontjából, ugyanis a régió fejlesztési irányjaiban megvalósíthatóak a szlovákiai magyar kisebbség és annak terének összehangolt fejlesztési stratégiája (s az MKP célkitűzései).

Fontos azonban megjegyezni, hogy a 2006. évi önkormányzati választásokon azonban az MKP szereplése az eddigi leggyengébb eredményt hozta, ugyanis sok esetben az MKP politikai támogatottsága regionális és helyi szinten visszaesett a párt színeiben fellépő antidemokratikus lokális szereplők miatt. Valamint megjegyzendő, hogy a magyar kisebbségi tér és a magyar kisebbség gondjainak kezelésében nem lehet tekinteni az MKP-t kizárólagos kormányzati és önkormányzati politikai szereplőnek, sőt, a párt sok esetben a versenyhátrányos települések és régiók felzárkózása ellen tett és tesz lépéseket (példa erre a Komárom-központúság a humán erőforrás fejlesztése kapcsán²⁴).

A szlovákiai magyar civil társadalom alacsony fejlettséget mutatott a regionális fejlesztési aktivitások terén egészen a kilencvenes évek végéig, bár az elmúlt fél évtizedben ugyan történtek változások ezen a téren, azonban máig megdöbbenő, hogy a szlovákiai magyar kisebbségi intézményrendszer alig ismeri a „civil szektor”, a „civil szféra”, a „civil szervezet” fogalmát (Tóth 2005).

A szlovákiai magyar civil szervezetekre vonatkozó hivatalos kimutatás nem létezik Szlovákiában, ami érthető is, hiszen nemzetiségi alapon nagyon nehéz elkülöníteni az egyes szervezeteket²⁵. A SzK Belügyminisztériumában 2002-ben mintegy 24 000 szervezetet tartottak nyilván, ezekből – akárcsak a megnevezések alapján is – nagyon nehéz elkülöníteni a kisebbségi szervezeteket. A helyzetet bonyolítja, hogy az egyes jogi formákat a kerületi hivatalokban kell bejegyeztetni, ami teljesen követhetlenné teszi a szervezetek identifikálását. A szlovákiai magyar intézményrendszerre vonatkozó első adattár/kataszter 1999-2001-ben készült el, mely adatbázis megjelent az interneten is, és itt folyamatosan aktualizálják az adatokat, illetve az adatbázis folyamatosan bővül az új szervezetek bejegyzésével. Az akkori – mindössze – 651 szervezetet magába foglaló adatbázis szerint pusztán az egyharmaduk volt bejegyzett, tehát jogalanyisággal bíró szervezet. Ez a tény elgondolkasztó, hiszen a rendszerváltás után egy évtizeddel pusztán 189 szervezet volt jogosult arra, hogy pályázhasson, a pályázásnak ugyanis feltétele a jogalanyiség (Tóth 2005)²⁶. A területi eloszlásuk szerint a szervezetek mintegy 20%-a a Dunaszerdahelyi járásban működik, 10% fölötti aránnyal jeleskedik még a Komáromi, illetve az Érsekújvári járás. A szlovákiai magyar szervezetek 88,6%-a kulturális szervezetnek, míg közel 10%-a pedig az oktatásügy területén tevékenykedő szervezetnek vallja magát. A környezetvédő, szociális, sport, egyházi stb. szervezetek aránya elenyésző. A szlovákiai magyar civil szféra leggyengébb pontja, hogy a szervezetek többségének nincsenek meg sem az anyagi, sem a humán erőforrásaik egy-egy komolyabb pályázati projekt megírására, lebonyolítására (Horváth, Ríz 2006).

Ezen kedvezőtlen szerkezetű és alacsony intézményi számú szlovákiai magyar civil szektor megreformálására tett legjelentősebb kísérletek a Fórum Információs Központ (FIK) nevéhez fűződnek, mely egy évtizeddel ezelőtt azért jött létre, hogy

szolgáltatásai, képzési és fejlesztési programjai, illetve széles kapcsolatrendszere révén hozzájáruljon a dél-szlovákiai civil társadalom megerősítéséhez és Szlovákia régiói versenyképességének javításához. A FIK az intézményi versenyhátrány leküzdése végett számos úttörő kezdeményezést valósított, illetve valósít meg:

- összeállította s megjelentette a Nonprofit 1x1 kiadványt (mely napjainkban már az interneten is elérhető, ingyen letölthető elektromos formátumban²⁷), mely tankönyvszerű útikalauz a szlovákiai magyar szervezetek számára azzal az elsődleges céllal, hogy a fiatal, vagy éppen megalakulni kívánó szervezeteknek nyújtson segítséget hatékony működésükhöz,
- összeállította s megjelentette A szlovákiai magyar szervezetek adattára c. kötet²⁸, amely több mint 650 szlovákiai magyar szervezet adatait tartalmazza, kiegészítve a Szlovákiában, illetve Szlovákiából elérhető adományozó intézmények programjaival és elérhetőségi adataival, valamint részletes adománygyűjtési útmutatóval,
- folyamatosan megjelenteti – már közel fél évtizede – a 3. Szektoros Hírlevél c. kiadványt²⁹, melynek célja, hogy a szlovákiai magyar nonprofit szervezeteket rendszeresen tájékoztassa az őket érintő aktuális történésekről, eseményekről, programokról,
- a szlovákiai magyar civil és önkormányzati szféra megsegítése végett képzési programokat folytat, amelyek keretében segíteni próbálja a megalakulni kívánó vagy már létező szervezetek munkáját, illetve az önkormányzatok tevékenységét,
- jelentős kampányt folytat 2002-től azon cél érdekében, hogy a fizikai és jogi személyek éljenek a törvény adta lehetőséggel, s adójuk 2%-át ajánlják fel a civil szféra javára (az elmúlt 4 év tapasztalatait a „2% Dél-Szlovákiában” c. kötetben adta ki a központ³⁰),
- kezdeményezésének köszönhetően jött létre a „Dél-Szlovákiai Civil Információs Hálózat“, mely hálózat Dél-Szlovákia különböző régióiban működő információs és szolgáltató nonprofit szervezetek partnersége, s célja a szlovákiai magyar civil társadalom működési feltételeinek javítása, hatékonyságának növelése.

A dél-szlovákiai regionális fejlesztés elősegítésében a nonprofit intézményi szférából kiemelkedik továbbá a Fórum Kisebbségkutató Intézet³¹, amely szervezet felvállalta – többek közt – a magyar kisebbség által lakott terület régiófejlesztési folyamatainak települési és regionális szintű kutatását, a társadalom- és területfejlesztési lehetőségek vizsgálatát.

A dél-szlovákiai területfejlesztésben tevékeny nonprofit szervezetek közt említést érdemel még a Közép-európai Alapítvány, amely számos regionális fejlődést elősegítő aktivitása közt kiemelendő a Befektetési Kataszter c. projektuma. Ezen projektum keretén belül 2003-ban a Közép-európai Alapítvány Dél-Szlovákia 22 városának önkormányzatával együttműködve a nemzetközi pénz- és tőkepiac sze-

replóinek, ingatlanfejlesztőknek és szakmai befektetőknek egy befektetési útmutatót állított össze azzal a céllal, hogy a dél-szlovákiai városok versenyelőnnyel lépjenek be az EU-ba³². A Befektetési Kataszter alapötletét – a regionális fejlesztés környezetének települési szintű bemutatását – később tovább csiszolták a Csallóköz-Mátyusföldi Regionális Társulás és a Szövetség a Közös Célokért szervezetek, amelyek az uniós csatlakozást követően Régiófejlesztés forrásai címmel ingyenes internetes adatbázist hoztak létre a dél-szlovákiai magyarlakta településekre vonatkozólag³³.

A szlovákiai magyar tér regionális fejlesztésének szereplői kapcsán szót kell ejteni még a magyarországi Új Kézfogás Közalapítvánnyal (UKKA) szerződéses kapcsolatban álló vállalkozásfejlesztési központokról is, mely intézményi hálózat tagjai az UKKA programjait képviselik megbízásos alapon³⁴, s mely programok célja a szlovákiai magyar közösség gazdasági helyzetének javítása, a kisebbségi társadalmat érintő gondok megoldásának előmozdítása, valamint a határ menti magyarlakta régiók és Magyarország közötti gazdasági együttműködés elősegítése. Az UKKA nevéhez fűződő projektumok közt kiemelendő egy úttörő és innovatív kutatás-fejlesztési projektum, amely 2003–2004 közt valósult meg, s célja a dél-szlovákiai fejlesztési erőforrások feltárása és a lehetséges stratégiai kitörési pontok meghatározása volt. A projektum első szakaszában fiatal szlovákiai magyar területfejlesztési szakemberek szakmai továbbképzésen vettek részt a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjában (MTA RKK), majd az MTA RKK munkatársaival közösen kutatták Szlovákia, s azon belül Dél-Szlovákia térszerkezetében rejlő fejlődési irányvonalakat, fejlesztési lehetőségeket (a kutatómunkát nehezítette, hogy Dél-Szlovákiáról korábban nem készült hasonló számvetés még szlovák szakmai körökben sem). A kutatások eredményeképpen feltárt hatalmas ismeretanyag – alapul szolgálhat települések és kistérségek stratégiai területfejlesztési programjainak elkészítéséhez – Dél-Szlovákia címmel megjelent kiadványban vált hozzáférhetővé a nagyközönség és a területfejlesztésben érintett szakemberek számára (a kötet az MTA RKK és a Dialóg Campus könyvkiadó gondozásában jelent meg 2004 őszén).

A dél-szlovákiai tér fejlesztését támogató nonprofit intézmények kezdeményezései közt végezetül említést érdemelnek még a magyarországi Hidvégi Mikó Intézet (HMI) által indított képzési, tanácsadói, adatbázis és hálózatépítési szolgáltatások, amelyeknek célja a magyar kisebbség regionális fejlődését szakértői tanácsadással, kutatói, publikációs és adatbázisépítő tevékenységgel, szakemberképzéssel, hálózatépítéssel és szakmai fórumok kialakításával segíteni. A HMI tevékenységének eredményeképpen az uniós/nem uniós pályázatokon eredményesebb lehet a kisebbségi magyar részvétel, több nyertes uniós/nem uniós projekt kerülhet a magyarok lakta régiókba, s mindezen tevékenységeknek köszönhetően felgyorsulhat a magyarlakta régiók gazdasági-társadalmi fejlődése, ami végeredményképpen hozzájá-

rul a magyar kisebbség asszimilációjának fékezéséhez és a szülőföldön maradáshoz. A nevezett intézmény kezdeményezésére 2006 tavaszán megkezdődött a www.eupalyazat.sk honlap működése a szlovákiai magyar kisebbség számára, amely uniós és nem uniós forrásokról nyújt aktuális pályázati áttekintést.

Végezetül – a dél-szlovákiai önkormányzatokat és nonprofit szerveződéseket követően – a régió felemelkedésének harmadik legfontosabb szereplőit, a vállalkozásokat tekintjük át. Az uniós csatlakozást követően a vállalati szereplők száma a magyarok régiókban is megsokszorozódott. E folyamatban megfigyelhető a vállalkozások nagyarányú koncentrálódása a szlovák–magyar határvidék nyugati területeire, mindenekelőtt Dunaszerdahely vonzáskörzetébe. A kelet-nyugati megosztottságot példázza, hogy míg a régió nyugati járásaiban az egy vállalkozásra jutó aktív életkorú lakosok száma 70 fő körül mozog, addig a keleti régiókban ez a mutató meghaladja a 100 főt (ami az országos átlag közel kétszerese).

A dél-szlovákiai vállalkozások számának az alakulásával kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy az uniós csatlakozás és a kedvezőbb adórendszer következtében 2004 májusától 2005 májusáig mintegy 1000 magyarországi vállalkozás telepedett le vagy nyitott fiókot Szlovákia déli városaiban (ezen szám azonban csak durva becslés, pontos kimutatás nem létezik). A magyarországi vállalkozások döntően Pozsonyban, Kassán, Komáromban, Dunaszerdahelyen és Párkányban telepednek le, s főleg a kereskedelemben tevékenykednek³⁵. Mivel a külföldi állampolgár természetes személyként nem vállalkozhat Szlovákiában, ezért általában kft.-kről van szó, amelyeknek magyarországi lakos az ügyvezető igazgatója vagy tulajdonosa. A vállalkozásoknak a határ déli oldaláról Szlovákiába való áttelepülésénél fontos tényezőnek számít a magyarországinál kedvezőbb adózási rendszer mellett még a nyelvi akadályok hiánya is. A magyarországi gyökerű szlovákiai vállalkozások többsége olyan specifikus árut kínál, amelyből Szlovákiában nincs nagy választék, vagy hiány van – ilyenek a fémbútorok, mezőgazdasági táp- és permetszerek, ajándéktárgyak. A szolgáltatások terén leginkább a tanácsadás, bizonyos műszaki cikkek kölcsönzése és javítása a jellemző.

A szlovákiai magyar vállalkozói szféra tőkefelhalmozása gyenge. A szlovákiai magyar vállalkozói szféra jelentős része versenyhátrányban van a többi szlovákiai vállalkozóval szemben, ami elsősorban 2 síkon mutatkozik meg.

I. Az átlagos szlovákiai magyar vállalkozó kevésbé jól informált, mint az ország más vidékein élő többi sorstársa³⁶, s ennek három alapvető oka van.

– Szlovákiában a KKV-k támogatására hivatott intézmények és intézményrendszerek többségét az 1998 előtti magyarellenes kormányzási időszakban alakították ki, amikor is a dél-szlovákiai magyaroknak nemigen volt bizalma a fenti intézményekkel szemben, illetve ezen intézményekben nem szívesen látták őket³⁷. Ennek következményeként a szlovákiai magyar vállalkozók egy része információhátrányba került a szlovák versenytársaival szemben már a pályázási alapismereteket illetően.

- A KKV-k informálása jelentős mértékben az interneten keresztül történik, aminek az elérhetősége az infrastrukturálisan elmaradott déli régió számos településén nem biztosított, illetve az internet-elérhetőséget az internetkapcsolat magas anyagi költségei nem teszik lehetővé sok kisvállalkozó számára.
- A sikeres vállalkozás alapfeltétele a magas képzettség és a gazdaság-környezeti alapfeltételek ismerete, amelyek elsajátításához a legmegfelelőbb formát az oktatási/képzési intézmények nyújtják. A szlovákiai magyarok képzettségi szintjéből kiindulva feltételezhető, hogy a szlovákiai magyar KKV-k többségénél a gazdaság-környezeti ismeretek, számítástechnikai, pályázatírási és szlovák/idegen-nyelvi képességek elmaradnak az országos átlagtól – s mindezen indokok halmozottan gátolják őket a versenyképességük növelésében.

II. A szlovákiai magyar KKV-k a szlovák versenytársaikkal szemben az értékképzési lánc alacsonyabb szintjén helyezkednek el – többségük manuális munkán alapuló vállalkozás, nulla szaldó körüli eredménnyel, amely nem tesz lehetővé folyamatos fejlesztést. Ez a hátrány a 90-es évek privatizációjakor keletkezett, amelyből a szlovákiai magyar vállalkozói réteg kimaradt az akkori politikai viszonyok miatt, tehát nulla szintről kellett indulnia (Reiter, Semsey, Tóth 2004).

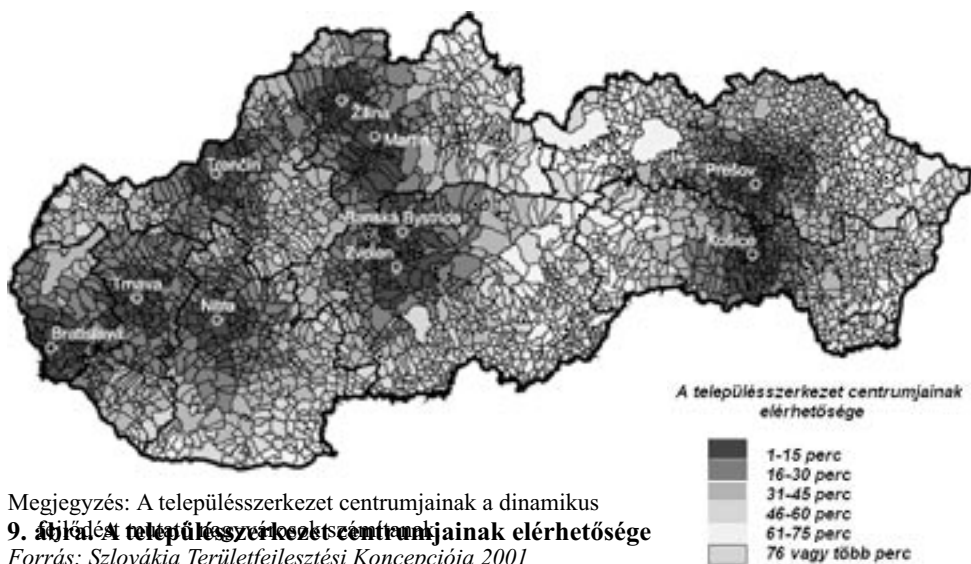
A fent tárgyalt versenyhátrány orvoslása végett az uniós csatlakozást megelőzően, illetve a csatlakozást követően több kezdeményezés is született célulva a szlovákiai magyar vállalkozói szféra fejlesztését. Az egyik legjelentősebb ilyen kezdeményezés a szlovákiai magyar KKV-k által közösen megalapított Szlovákiai Magyar Vállalkozásfejlesztési Társulás. A 2001-ben létrejött csoportosulás, melynek kialakításában aktív szerepet vállalt 7 szlovákiai vállalkozásfejlesztési szervezet is, a kis- és közép-vállalkozók érdekvédelmi szövetségeként működik, elősegíti a magyar–magyar gazdasági kapcsolatok erősítését, valamint segítséget nyújt uniós pályázatok kidolgozásához. A szlovákiai magyar vállalkozói szféra egyik legjelentősebb fórumának a Fórum Kisebbségkutató Intézet és a Szlovákiai Magyar Értelmiségi Fórum által rendszeresen megrendezésre kerülő Szlovákiai Magyar Értelmiségi Találkozó gazdasági szekciója számít.

A szlovákiai magyar KKV-k versenyképessége kapcsán azonban meg kell említeni, hogy a tárgyalt hátrányokat a jövőben kompenzálhatná a magyar vállalkozások szélesebb információs, know-how és piaci tere (Szlovákia és Magyarország). Ezeket az előnyöket eddig azonban még nem sikerült szervezeten és erőteljesen kihasználni, azonban az uniós csatlakozás óta eltelt időszak eredményei biztatóak, az elmúlt két év aktivitásai (workshopok, nagyvásárok, kiállítások, konferenciák) arra engednek következtetni, hogy a szlovákiai magyar KKV-k felismerték a multikulturális ismeretekből származó előnyeik kiaknázásának lehetőségét.

Magyarlakta régiók fejlesztése az uniós források tükrében

Dél-Szlovákia magyarlakta régiói az uniós regionális fejlesztéseket illetően 2006 nyaráig viszonylag kedvező pozícióban voltak, ami elsősorban annak köszönhető, hogy az MKP tagja volt a kormánykoalíciónak³⁸. Azt azonban tudni kell, hogy az egyes régiók gazdasági és társadalmi fejlődése nem csak az MKP-s miniszteri tárcáktól függ, hanem a kerületi önkormányzatok pártjellegetől³⁹, valamint számos egyéb politikai, gazdasági, társadalmi és történeti előfeltétele van egy-egy régió növekedési pályájának.

Mindent összevetve elmondható, hogy a déli régiók uniós forrásokból történő fejlesztése a kommunális és egyéb befektetési lehetőségek tekintetében nem maradt el az ország többi részétől – a közművesítés és kisebb létesítmények (sport, kulturális, oktatási stb.) kialakítása tekintetében délen is olyanok voltak a lehetőségek, mint más régiókban⁴⁰. A számos pozitív változás mellett azonban egy fejlesztési terület dél-szlovákiai mellőzöttségét azonban ki kell emelni. Ez a terület a közlekedési infrastruktúra (autópálya, gyorsforgalmú út, vasút), melynek a mennyiségi és minőségi mutatóit illetően kevés változás állt be a magyarlakta dél-szlovákiai régiókban az 1998-2006 közti időszakban (számottevő dél-szlovákiai közlekedési infrastruktúra-fejlesztésnek mindössze a Párkány-Esztergom közti Mária-Valéria híd, valamint az osgyáni terelőút és a Tornalját elkerülő útszakasz számítanak – az utóbbi 6 és 11 km útszakaszok a tervezett R2-es déli autótút (Trencsén–Nyitra–Zólyom–Losonc–Rimaszombat–Rozsnyó–Kassa) részét képezik), s amelyek rossz állapota, illetve hiánya rendkívül fékezően hat a déli területek fejlődésére.



Megjegyzés: A településszerkezet centrumjainak a dinamikus

9. ábrán a településszerkezet centrumjainak elérhetősége

Forrás: Szlovákia Területfejlesztési Konceptiója 2001

A dél-szlovákiai területek közlekedési infrastruktúrájában előre láthatólag az elkövetkező évek során sem várható lényeges javulás, amire a „biztosítékot” a 2006 nyarán megalakult nacionalista értékrendet követő szlovák kormány jelenti, amely határozatot hozott a már megkezdett R2 autópálya építésének a leállításáról is annak érdekében, hogy az északi közlekedési folyosó 2014-ig elkészüljön. Sőt, visszatérhet a magyar kisebbség által lakott déli régiók diszkriminálása is, amire a Transparency International 2006 tavaszán készített jelentése⁴¹ is felhívja a figyelmet. A tárgyalt jelentés megállapítja, hogy az uniós források szétosztásánál fennáll a regionális diszkrimináció, illetve a korrupció lehetősége, mindenképp a projektek értékelésének és a nyertes projektek kiválasztásának fázisában. Ezen megállapítás alapján a nacionalista magatartást tanúsító Fico-kormány alatt valós veszély fenyegeti a dél-szlovákiai magyarság társadalmi-gazdasági fejlődését az elkövetkező 4 évben – ezen helyzet azonban nem új keletű, a magyarlakta régiók versenyképességét gátló akadályok létesítésére számos múltbeli példa szolgál (Ádám János 2004, Mezei 2005).

Az uniós forrásoknak köszönhetően a szlovákiai magyarok által lakott tér vállalkozásai is erőre kaptak, mely részben a SzK Gazdasági Minisztériuma által nyújtott közel két milliárd korona támogatásnak köszönhető, amelyet a dél-szlovákiai kis- és középvállalkozók, valamint az önkormányzatok kaptak. A támogatást zömmel új technológiák vásárlására, telephelyek, műhelyek rekonstrukciójára, illetve csarnokok építésére, továbbá energetikai projektumokra, beruházásokra, a megújuló energiaforrások, technológiák vásárlására, telepítésére, az idegenforgalom fejlesztésére, valamint vállalatok marketingtevékenységére nyújtották⁴². A dél-szlovákiai tér uniós tagságából származó versenyképességi pozícióit illetően kiemelkedő esemény a 2006 júliusában a 45 turisztikai határátlépési pont megnyitása a szlovák-magyar határon⁴³. Ezen határátkelők létrehozása lényegesen javította a határátlépési problémákat a szlovák-magyar határ mentén, amelyre a határátkelőhelyek alacsony száma volt jellemző még 15 évvel a rendszerváltást követően is⁴⁴. Az új határátkelőhelyek az elkövetkező pár évben várhatóan lényegesen elősegíthetik a határ két oldalán élők társadalmi kapcsolatainak a megerősödését, valamint hozzájárulhatnak az idegenforgalmon alapuló gazdasági növekedéshez a tárgyalt térben (elősegítve az ott élők életszínvonalának emelkedését, a határ menti régiók kohézióját). A határátlépési pontoknak köszönhetően a dél-szlovákiai magyarlakta térségek és a szomszédos magyarországi területek közt lehetőség nyílik szoros társadalmi-gazdasági együttműködésre, a korábban nehezen átjárható határok lebontásával számos település és régió periférikus jellege megszűnhet.

Végezetül – a magyarlakta régióknak az uniós tagság tükrében történő fejlesztései kapcsán – említést kell tenni még egy új fogalomról/tevékenységről, mégpedig a lobbitevékenységről, melynek a szerepe a regionális fejlesztések terén éppúgy megnőtt, mint az élet bármely más területén. A nevezett tevékenység a tárgyalt régióban is lényeges hatással bír a fejlesztési/beruházási döntésekre, ugyanis az uniós forrá-

sok szétosztása esetében – bármennyire sok forrásról is legyen szó – mindig fenn áll a „sok eszkimó, kevés főka” történet. Az uniós források megszerzése érdekében a magyarlakta dél-szlovákiai tér fejlesztése végett a magyar kisebbség lobbitevékenysége sikeresnek ítéltető meg az elmúlt időszakban, azonban a 2006 júliusában létrejött szlovák kormány felállását követően – mint ahogy már korábban több utalás is történt rá – biztosra vehető, hogy a magyarlakta települések és régiók fejlesztését szolgáló lobbitevékenység jóval nehezebb lesz a 2006-2010 időszakban⁴⁵. A szlovákiai magyar kisebbség számára kedvezőtlen új szlovákiai kormányzati viszonyokból származó lobbitevékenység nehézségeit némileg ellensúlyozhatja a magyarországi kormányzat olyan magatartása, hogy kiemelten kezelné azon magyarországi uniós projektek támogatását, amelyek ugyan a határ déli oldalán valósulnának meg, de közvetve hozzájárulnának a határ északi oldalán levő társadalmi-gazdasági elmaradottság felszámolásához (Horváth, Ríz 2006). Az elkövetkező években tehát fokozott hangsúlyt kell kapniuk majd a magyar-magyar fejlesztéspolitikai, szakmapolitikai együttműködéseknek.

Összefoglalás

Az ország uniós tagsága egy új térstruktúra megjelenését hozta, mely egy új gazdasági- és társadalmi térszerkezet, valamint egy átalakult térségi települési tagoltság jeleit mutatja, ahol az országhatáron túlnyúló régióformáló erők is lényeges szerepkörhöz jutnak. Az uniós csatlakozás Dél-Szlovákia és az ott élők számára egy óriási, talán többet meg nem ismétlődő kihívás, lehetőség, melyet nem lehet nem kihasználni. Azonban nem szabad az EU taggá válástól a régió automatikus gazdasági és társadalmi felemelkedésére számítani, az EU tagság csak lehetőségeket nyújt a régiók közötti fejlettségi különbségek mérséklésére, a szerkezetváltásra és a sikeres felzárkózás elősegítésére, a tényleges társadalmi és gazdasági felemelkedés a régiókon múlik, azon, hogy élnek-e vele – ugyanis a decentralizált döntéshozatal eredményeképpen a helyi társadalom akarata, kezdeményezőképesége, áldozatkészsége, lojalpatriotizmusa a térségek átalakulásának kovásza. Természetesen a magyar kisebbség által lakott régiók periférikus jellegének megszüntetéséhez szükséges a kedvező központi kormányzati és regionális önkormányzati politikai környezet is, ugyanis a forráselosztásnál (legyen az uniós vagy nemzeti) és a fejlesztési beruházásoknál a magyarlakta régiók gyakran a szlovák nacionalista politikai döntéshozatal áldozataiként esnek (a szlovákok által lakott amúgy is fejlettebb települések és régiók számítanak kiemelten kedvezményezettnek).

Ma a szlovák–magyar határ mentén olyan mértékű területi különbségek fordulnak elő, melyek elfogadhatatlan esélyegyenlőtlenséget teremtenek a társadalom ott élő tagjai számára, s megfelelő beavatkozás hiányában a szegregációs folyamatok

felelősödése, a hátrányos helyzetű térségek teljes leszakadása fenyeget. Ezen területi egyenlőtlenségek jórészt a gazdasági tényezők és a közlekedési infrastruktúra egyenlőtlen földrajzi eloszlásában gyökereznek.

Az elmúlt közel egy évtized kedvező folyamatai ellenére a magyar kisebbség által lakott dél-szlovákiai régió alulfejlettségének és elszigeteltségének mutatói még mindig kedvezőtlenebbek az ország többi régiójának hasonló mutatóitól – azonban a tendenciákat meghatározó folyamatok terén lényeges változásról beszélhetünk. A dél-szlovákiai régiók versenyképességében mutatkozó eltéréseket a régiók gazdaságának strukturális szerkezete (az alacsony hozzáadott értéket produkáló gazdasági ágazatok dominálnak), a minőségi közlekedési infrastruktúra és a magasan képzett humán erőforrások hiánya, valamint a szlovák-magyar nemzetiségi viszony korlátozó volta okozza. Ebből kiindulva az elkövetkező években a régiófejlesztési politikának komplex módon kell megközelítenie a problémát, a segítségnek pedig koncentrált formában, strukturálisan és regionálisan célzottan kell megjelennie. A dél-szlovákiai fejlesztési politikának kiemelt figyelmet kell összpontosítani a szomszédos magyarországi régiók sajátosságaira is, ugyanis a lehetséges fejlesztési irányok azonosak a határ két oldalán és mivel az országhatár az EU négy szabadsága jegyében gazdasági szempontból lényegében jelentőségét veszti mint belső határ, a gazdaság fejlődése az egyik oldalon kihat a másik oldal társadalmi-gazdasági szövetének alakulására is.

Az elkövetkező egy évtizedben Dél-Szlovákia gazdasági fellendülése érdekében szükség lesz újabb növekedési centrumok kialakítására is a vizsgált térben, bár nem kétséges azonban az sem, hogy a növekedési centrumok fejlesztésétől függetlenül a térbeli differenciálódás, vagyis a területi egyenlőtlenségek továbbra is fenn fognak állni a dél-szlovákiai térben (amelynek fejlődési potenciálját a globális európai térben egyértelműen determinálja az európai társadalmi-gazdasági fejlődési tengelyekhez viszonyított helyzete, ahogy azt az 1. ábra szemlélteti).

A magyar kisebbség által lakott nyugati alrégióban növekedési pólus telephelyi követelményeinek Dél-Szlovákia legdinamikusabban növekvő járási székhelye, Dunaszerdahely felel meg, mely a pozsonyi és győri agglomeráció határvárosaként – 38 km-re fekszik mindkét várostól – betöltheti ténylegesen az innovációs központi szerepet (Szlovákia Területfejlesztési Konceptiója 2001). A határ menti középső alrégióban növekedési centrumként pedig Losonc rendelkezik a legkedvezőbb társadalmi-gazdasági környezettel. A magyar kisebbség által lakott keleti alrégió alacsony urbanizációs szintje miatt növekedési pólus telephelyi követelményeinek egy magyar jellegű település sem felel meg.

A magyarlakta régiók társadalmi-gazdasági felemelkedésének anyagi hátterét az érintettek saját forrásai, a települési, a kerületi és az állami költségvetés, de döntő többségben az uniós források jelenthetik majd, amelyek lehívására alapfeltétel az érintettek számára hatékony információs és képzési/tanácsadói rendszerek működé-

se az érintett régióban, valamint a 2006 nyarán a szlovák és magyar oldalon egyaránt fellángolt nacionalista hangulat elfojtása, a többségi nemzet és a magyar kisebbség közti kölcsönös bizalom visszaállítása.

A dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek lényeges mérséklése csak hosszú idő alatt valósítható meg. Rövidtávon a dél-szlovákiai területi egyenlőtlenségek számottevő gyengülése nem várható, ugyanis az uniós egységes verseny piacon nyilvánvalóan jobbak a jó közlekedési infrastruktúrájú és erős gazdaságú régiók esélyei, valamint a pozícióikból adódóan feltehetően nagyobb eséllyel juthatnak hozzá az EU-n belül szintén elmaradottnak minősülő nyugat-szlovákiai települések és régiók a 2007–2013 uniós programozási időszakban szétosztásra kerülő uniós forrásokhoz, mint a közép- és kelet-szlovákiai települések és régiók. Az utóbbi régió pozícióin várhatóan lényegesen javulást hoz majd a második világháború után felrobantott Ipoly hidak újjáépítése (a hidak újjáépítése a folyó 120 kilométeres szakaszán a folyó két partján élő mintegy 350 ezer ember életminőségét javíthatja), valamint a Kassa Miskolc autópálya-kapcsolat (amelynek kivitelezése 2010-re ígért).

Dél-Szlovákiában a regionális fejlesztés társadalmi és gazdasági környezete jelentősen javult az elmúlt 8 évben. A középtávon a régió és az ott élő szlovákiai magyar közösség számára az uniós fejlesztési források történelmi lehetőséget kínálnak, s ha a régió lakossága (magyarok, szlovákok, romák stb.) sikeres lesz ezen források lehívásában és fogadásában, akkor a régió több évtizedes területi hátrányokat dolgozhat le, amelynek révén a magyar kisebbség számára lehetőség teremődik a szülőföldön maradásra, annak társadalmi-gazdasági felvirágzására, az asszimiláció fékezésére.

Felhasznált irodalom

- Ádám János, I. 2004. A határon túli magyarok részvétele a szlovákiai gazdasági átalakulásban. In: RÉTI, T. (szerk.): Átalakuló régiók – Dél-Szlovákia és a magyarok által lakott régiók gazdasági helyzete. EÖKIK, Budapest, 9–22. p.
- Ádám János, I. 2005. A dél-szlovákiai régió fejlődése a helyi kezdeményezések és a határon átnyúló együttműködések tükrében. In: RÉTI, T. (szerk.): Közeledő régiók a Kárpát-medencében. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 21–59. p..
- Baranyi, B., Balcsók, I. 2004. Határ menti együttműködés és foglalkoztatás – kelet-magyarországi helyzetkép. In: Műhelytanulmányok 2004/20, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 1–29. p.
- Drgoňa, V. 2003. Cezhraničná spolupráca: nový fenomén v regionálnej politike (na príklade pohraničných území SR). In: Geografické aspekty stredoevropského priestoru. Masarykova univerzita, Brno, 10–15. p.
- Enyedí, Gy. 2004. Regionális folyamatok a posztszocialista Magyarországon, Magyar Tudomány, 2004/9 935. p.
- Hardi, T., Mezei, I. 2003. A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimetriái. In Tér és Társadalom, 2003/4, MTA RKK, Pécs, 126–154. p.

- Horváth, T., Ríz, Á. 2006. Szlovákiai magyarok támogatásának új lehetőségei az Európai Unióban. In: Fórum Társadalomtudományi Szemle 2006/2, Fórum Kisebbségkutató Intézet – Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 27–47. p.
- Korec, P. 2005. Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989-2004. Geo-grafika, Bratislava, 228 p.
- Lelkes, G. 2004a. Szlovákia makrorégiói. In HORVÁTH, GY. (szerk.): Dél-Szlovákia. Dialóg Campus–Magyar Tudományos Akadémia–Regionális Kutatások Központja, Budapest – Pécs, 83–198. p.
- Lelkes, G. 2004b. Vybrané demografické ukazovatele národnostných menšín Slovenska. In Dohányos, R., Lelkes, G., Tóth, K., (szerk.): Národnostné menšiny na Slovensku 2003. Fórum inštitút pre výskum menšín – Vydavateľstvo Lilium Aurum, Šamorín – Dunajská Streda, 15–59. p.
- Mezei, I. 2005. A szlovák–magyar határ menti kapcsolatok jelentőségéről. In Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek, MTA RKK, Miskolc, 3–21. p.
- Reiter F., Semsey I., Tóth A. 2004. Kelet-Szlovákia régió gazdasági átalakulása. In RÉTI, T. (szerk.): Átalakuló régiók – Dél-Szlovákia és a magyarok által lakott régiók gazdasági helyzete. EÖKIK, Budapest, 41–59. p.
- Turnock, D. 2002. Crossborder cooperation: a major element in regional policy in East Central Europe. In Scottish Geographical Journal No.1, Edinburgh University Press, Edinburgh, 19–40. p.
- Tóth, K. 2005. A magyar intézményrendszer fejlődése. In: FAZEKAS, J., HUNČÍK, P. (szerk.): Magyarok Szlovákiában (1989-2004). Fórum Kisebbségkutató Intézet–Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 2005
- Viszt E., Adler J. 2001. Bérek és munkaerőköltségek Magyarországon az EU-integráció tükrében. In: Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. március, Budapest, 244–260. p.
- Slovensko 2005 – Súhrnná správa o stave spoločnosti (Szlovákia 2005 – Összefoglaló jelentés a társadalomról), IVO, Bratislava, 2006
- Nonprofit 1x1, Fórum Információs Központ–Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 2002
- 2% Dél-Szlovákiában, Fórum Információs Központ – Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 2006
- Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (A közigazgatás decentralizálásának és modernizációjának a terve), Úrad vlády SR, Bratislava, 2001
- Národný rozvojový plán (Nemzeti Fejlesztési Terv), Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Bratislava, 2003
- Národný strategický plán rozvoja vidieka SR na roky 2007–2013 (Nemzeti Stratégiai Vidékfejlesztési Terv 2007–2013), Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky, Bratislava, 2006
- Národný strategický referenčný rámec Slovenskej republiky 2007–2013 (Szlovák Köztársaság Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete 2007–2013), Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Bratislava, 2006
- Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001 (Szlovákia Területfejlesztési Koncepciója 2001), Ministerstvo ivotného prostredia Slovenskej republiky, Bratislava, 2002
- A szlovák–magyar határmenti települések fejlesztésének lehetőségei a csatlakozás után. Városfejlesztés Rt., Budapest, 2004

Jegyzetek

- ¹ Korábban a körzeti hivatalokban létezett egy régiófejlesztési osztály, ami az amúgy is csekély forrásokat egyéni érdekek mentén osztotta el.
- ² A korábbi ellenzéknek 85, míg az eddigi kormánypártoknak 65 képviselői helye lett a 150 tagú törvényhozásban.
- ³ A R. Fico vezette új szlovák kormánykoalíció a szlovákiai magyarság számára a lehető legkedvezőtlenebb politikai színezettel bír, félő, hogy az MKP nyolcéves kormányzati szerepvállalása során megteremtett kisebbségpolitikai eredményeket a populista nacionalista kormány semmissé teheti.
- ⁴ Szlovák Köztársaság
- ⁵ Az államigazgatási kerületek megszüntetését 2006. július 12-én jelentette be R. Fico, az új szlovák kormányfő. Ezen hivatalok megszüntetése 2008. január 1-jétől várható.
- ⁶ Az eurorégiók meghatározásánál bonyolító tényező, hogy több szervezet használja az eurorégió megjelölést, holott ténylegesen nem azok. Ennek az az oka, hogy nincs szabályozva, mely szervezetek jogosultak a nevet használni, emiatt baráti társaságok, egyesületek is fölveszik, használják a megnevezést. A 12 eurorégió a szlovákiai régiófejlesztési minisztérium által regisztrált eurorégiós együttműködés.
- ⁷ A kivételt a Kárpátok Eurorégió képezi, mely öt állam határ menti régióit öleli fel.
- ⁸ [http://www.bm.hu/web/euik.nsf/A8ED941888DF603EC125711F0054410E/\\$FILE/Magyar-%20Szlov%C3%A1k%20jav..doc](http://www.bm.hu/web/euik.nsf/A8ED941888DF603EC125711F0054410E/$FILE/Magyar-%20Szlov%C3%A1k%20jav..doc).
- ⁹ A pályázástól való távolmaradást az önkormányzatok többsége a rendelkezésre álló anyagi eszközök szűkösségével, illetve a szervezőerő és a kapacitás hiányával magyarázza.
- ¹⁰ A fenti területeken az alábbi jogi formában működnek a civil szervezetek: polgári társulások (a jogi forma kereteit a 83/1990 Tt. számú törvény határozza meg), alapítványok (a jogi forma kereteit a 34/2002 Tt. számú törvény határozza meg), jótékonyági alapok (a jogi forma kereteit a 147/1997 Tt. számú törvény határozza meg), közhasznú szolgáltatásokat nyújtó szervezetek (a jogi forma kereteit a 35/2002 Tt. számú törvény határozza meg).
- ¹¹ Példaként felhozható Dunaszerdahely városa, ahol fél évtizede az MKP legnagyobb ellenfele a helyi civil szervezetek szövetsége Városunkért Polgári Társulás név alatt.
- ¹² Ugyanakkor fontos kiemelni azt a tényt is, hogy a szlovákiai jogi környezet is lényegesen javult az előző évekhez képest, lehetővé tette, hogy a személyi jövedelemadó 2%-át mind a fizikai, mind a jogi személyek feljánlják a civil szervezeteknek (az 595/2003 Tt. számú törvény értelmében), korábban ugyanis csak a fizikai személyek élhettek az adójuk feljánlásával, annak is csak 1%-val.
- ¹³ Fontos megjegyezni, hogy az uniós csatlakozás utáni utófinanszírozási projektumtámogatás jelentős vitaforumot váltott ki a civil szervezetek körében, ugyanis a források utólagos szétosztása több esetben lehetetlenné tette a civil szervezet működését.
- ¹⁴ Nomenclature of Territorial Units for Statistics angol megnevezés rövidítése (magyar fordítása: Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája).
- ¹⁵ 2005-ben az ország 10 leglátogatottabb idegenforgalmi attrakciója közül 3 magyarlakta régióban található. Az első helyen a nagymgyeri termálfürdő végzett 634 584 vendéggel, megelőzve a párkányi (289 300 látogató a 7. helyezést jelentette) és a szenci (220 000 látogató a 10. helyezést jelentette) termálfürdőket.
- ¹⁶ Pozsony és Kassa városok a kedvező munkaerő-piaci adottságaik miatt nem lettek besorolva ezen elemzésbe.
- ¹⁷ Fontos azonban megjegyezni, hogy a ezen régiókban számottevő a roma populáció részaránya, amelynek általános jellemvonása a munka elutasítása, illetve az alacsony képzettségi szint.

- ¹⁸ Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a szakképzés is nagyon lassan (vagy egyáltalán nem) reagál(t) a munkaerő-piaci viszonyok változásához, valamint ezen régióban a szakképzésből kikerült munkaerőt felszívó ágazatok nagyon gyengék.
- ¹⁹ A szlovákiai bérek ilyen jellegű versenyhátrányának legfrissebb példája a rimaszombati Dräxlmaier autókábelgyár esete: 2006 nyarán a közel 1200 munkahelyet teremtő beruházói szerződést a német fél felmondta az aláírást követően, s továbbállt Romániába.
- ²⁰ Ezen tervezetet elutasítók azzal érvelnek, hogy a hirtelen végrehajtott jelentős minimálbéremelés nagyon hátrányos lenne a nagyvállalkozói szféra számára (drágítja a termelést, s ez a kisebb tudásigényű ágazatokban elbocsátásokhoz vezethet), valamint a túl magas minimálbér a kisvállalkozóknak komoly gondot okozhat a járulékok összegét illetően (bizonyos járulékok a minimálbérből vannak kiszámítva, s ezek emelkedése sok kisvállalkozó számára elviselhetetlen megterhelést jelentene).
- ²¹ Csehország ezen értékével az első helyen áll az EU-ban munkát vállaló szlovák állampolgárok számát illetően, míg Magyarország a harmadik helyen áll (megelőzi őt Nagy-Britannia, ahol hivatalosan 37 ezer fő szlovák állampolgár dolgozik).
- ²² <http://www.etrend.sk/67742/ekonomika/europska-unia/do-unie-hlavne-mladi-a-robotnici>
- ²³ Azonban a Fico-kormány közel egy éves tevékenységét ismerve biztosra vehető ezen útvonal megépítésének elhalasztódása.
- ²⁴ Új Szó, 2005. december 27.
- ²⁵ HTMH: Szlovákiai magyarság 2003
- ²⁶ Mint bármi egyéb jogi fellépéshez, pl. a jövedelemadó 2%-nak a gyűjtéséhez.
- ²⁷ Két címről is: www.forumic.sk, www.mek.oszk.hu
- ²⁸ A kiadvány elektromos változata letölthető két címről is: www.forumic.sk, www.mek.oszk.hu
- ²⁹ Elektromos úton kerül terjesztésre, a WORD formátumban szerkesztett újság egyrészt a www.forumic.sk honlapról tölthető le, másrészt a Fórum Információs Központtól megrendelhető annak közvetlen kézbesítése egy megadott e-mail címre.
- ³⁰ A kiadvány elektromos változata letölthető két címről is: www.forumic.sk, www.mek.oszk.hu
- ³¹ www.foruminst.sk
- ³² www.cef.sk
- ³³ www.niton.sk/szkc
- ³⁴ Alapvető feladatuk a pályázatok fogadása, előminősítése, elszámolása és ellenőrzése, amiért a sikeres, tehát elfogadott pályázatok után díjazásban részesülnek az éves egyszeri és egységes juttatáson felül. Miután a központ maga is sikerérdekelt vállalkozásként tevékenykedik, magának is évente pályáznia kell, hogy elláthassa ezt a tevékenységet (a siker mércéje az elfogadott pályázatok száma).
- ³⁵ <http://www.uj szo.com/clanok.asp?vyd=20050721&c1=132544>
- ³⁶ Pomothy László (a SzK Gazdasági Minisztériumának volt államtitkára az MKP színeiben) nyilatkozta a Szabad Újságnak 2006 júniusában
- ³⁷ Pomothy László (a SzK Gazdasági Minisztériumának volt államtitkára az MKP színeiben) nyilatkozta a Szabad Újságnak 2006 júniusában
- ³⁸ „Dél-Szlovákia soha nem látott támogatáshoz jutott, természetesen a törvények és jogi előírások szigorú betartása mellett. Dél-Szlovákiában jóformán nem létezik település, ahová valamilyen támogatást ne adtunk volna.” (Csáky Pál, a SzK Kormányának alelnöke az MKP színeiben, nyilatkozta a Szabad Újságnak 2006 májusában).
- ³⁹ A decentralizáció eredményeképpen a kerületi önkormányzatok jogkörei lényegesen befolyásolják a lokális fejlődést, ezért nagyon fontos, hogy a regionális szinteken is kellő támogatást kapjanak dél-szlovákiai fejlesztések. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az MKP 2001-2005

közt „öngölt” rúgott a Nyitra kerületben, ugyanis a 2001-2005 közti időszakban számtalan jogos bíráló érte a pártot a szlovák pártok részéről, hogy az MKP az akkori erőfölényét kihasználva arrogáns forrásosztó politikát folytatott.

⁴⁰ Podstránsky Vladimil (a SzK Pénzügyminisztériumának volt államtitkára az MKP színeiben) nyilatkozta a Szabad Újságnak 2006 júliusában (<http://www.hhrf.org/szabadujsgag/modules.php?name=News&file=article&sid=439>)

⁴¹ Štruktúralne fondy EÚ na Slovensku a možnosti ich transparentnejšieho využívania, Transparency International Slovensko, Bratislava 2005

⁴² Pomothy László (a SzK Gazdasági Minisztériumának volt államtitkára az MKP színeiben) nyilatkozta a Szabad Újságnak 2006 júniusában

⁴³ Az átlépési pontokat az EU, Norvégia, Svájc Andorra, Monaco, San Marino és a Vatikán állampolgárai használhatják.

⁴⁴ A 664,7 km-es szlovák-magyar határszakaszra 2006 júliusáig mindössze 17 határátkelő jutott, ami 39,1 km-es átlagos határátlépési távolságot jelentett. A határátlépési pontok ilyen alacsony sűrűsége azért meglepő, mert 1918 előtt itt nem volt sosem régiós (földrajzi, társadalmi, közigazgatási, politikai, stb.) határ, itt mindennapos kapcsolatok voltak, a legkülönbözőbb minőségű utak, ösvényekkel. Valamint megjegyzendő, hogy a szlovák-osztrák és a szlovák-cseh határsávokon az átlépési pontok sűrűsége lényegesen magasabb volt 2006 júliusát megelőzően, az előbbi átlagosan 21,3 km-ként, az utóbbit átlagosan 15,7 km-ként lehetett átlépni (Mezei, 2005).

⁴⁵ A nacionalista Szlovák Nemzeti Párt kormányra jutása mellett, még említeni kell, hogy az MKP pozíciói a regionális önkormányzati posztokon is gyengültek, miután 2005 telén az önkormányzati választásokon gyengébben szerepelt, mint négy évvel korábban, valamint a 2006 decemberében sorra kerülő települési önkormányzati választásokon is megtörténhet az MKP pozícióinak meggyengülése.