

---

## A KISEBBSÉGI AUTONÓMIATÖREKVÉSEK TARTALMI ELEMEI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN<sup>1</sup>

*Baranyai Nóra*

### KIVONAT

A nyugat-európai államokban működő területi autonómiákat a soknemzetiségű országok etnikai konfliktusrendezéseinek sikeres eszközeként, a kelet-közép-európai etnoregionális mozgalmak pedig követendő példaként tartják számon. Az utóbbi időszakban felerősödő függetlenségi törekvések (Skócia, Katalónia) a Kelet-Közép-Európában korábban (Koszovó) és a jelenleg (Krím, Donyeck és Luhanszk) tapasztalt szeparatizmussal kiegészülve azonban megakadályozzák a mélyebb reformokat a térségben, ahol az államok területi integritásuk védelme érdekében elutasítják a területi autonómiák kialakítását. Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozunk, hogy összegezzük négy kelet-közép-európai kisebbségi, regionális identitással rendelkező csoport (a morva, a ruszin, a székely és a sziléziai) autonómiatörekvésének jellegzetességeit, az államok átalakítására, illetve a speciális státuszra vonatkozó elképzelések fő irányait az elérhető dokumentumok (alkotmánymódosítási javaslatok, autonómstatútum-tervezetek, politikai programok) alapján.

### ENGLISH ABSTRACT

Territorial autonomies in Western European countries were considered as models by East Central European ethnoregional movements and were acknowledged as successful solutions in resolving internal conflicts of multinational states. However, in the past few years independence intensions strengthened in some territorial units (Scotland, Catalonia), which along with the former (Kosovo) and current (Crimea, Donetsk and Lugansk) separatisms in East Central Europe can also hamper the deeper reforms in this region, where countries – in terms of protecting their unity – reject the establishment of territorial autonomies. The paper summarizes four autonomy aspirations expressed by ethnic-regional groups (Moravian, Ruthenian, Szekler and Silesian) in East Central Europe, and presents the main characteristics of these claims, the ideas about the future structures of states and features of special statuses

---

1 A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

based on available documents (drafts of constitutional amendments, autonomous statutes and political programmes).

#### KULCSSZAVAK

Területi autonómia, Kelet-Közép-Európa, Felső-Szilézia, Kárpátalja, Morvaország, Székelyföld.

### 1. BEVEZETÉS

A területi öngazgatás iránti igény kifejezésében, majd a decentralizációs folyamatok felgyorsításában Nyugat-Európában jelentős szerephez jutottak azok az etnikai, regionális csoportok, amelyeknek mozgalommá szerveződése a hatvanas évektől kezdődően indult meg. A politikai környezethez, illetve az általános demokratizálási, decentralizációs célkitűzésekhez kapcsolódó törekvések eredményeként a kontinens nyugati felében számos, különböző formával és tartalommal bíró autonóm egység jött létre (pl. Skócia, Wales, Katalónia, Baszkföld, Dél-Tirol). A rendszerváltó Kelet-Közép-Európában az államok számára elsődleges feladatként önállóságuk megteremtése, integritásuk megőrzése, valamint a nemzetépítés jelentkezett, így az ezzel egy időben megszerveződő kisebbségi mozgalmak törekvéseit, különösen az ország egységét potenciálisan veszélyeztető területi autonómiákat rendre figyelmen kívül hagyták. Kelet-Közép-Európa államaiban hiányzik az a Nyugat-Európában már általánosan elfogadottá vált felismerés, hogy az autonómia nem az adott országból való kilépés, a szecesszió előszobáját jelenti (*Miklósné, 2010*), hanem sokkal inkább a területi integritás záloga, s ez a bizalmatlanság megmutatkozik mind a legfontosabb jogszabályok rendelkezéseiben (*Baranyai, 2014*), mind pedig az államhatalom – az Európai Unió alapelveinek és elvárásainak megfelelő – decentralizációjának lassú és óvatos folyamatában.

Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozunk, hogy összegezzük négy kelet-közép-európai kisebbségi, regionális identitással rendelkező csoport (a morva, a ruszin, a székely és a sziléziai) autonómiatörekvésének jellegzetességeit, az államok átalakítására, illetve a speciális státuszra vonatkozó elképzelések fő irányait az elérhető dokumentumok (alkotmánymódosítási javaslatok, autonómstatútum-tervezetek, politikai programok) alapján.

## 2. MORVAORSZÁG

A mai Cseh Köztársaság keleti részét alkotó történelmi Morvaország autonómia iránti igénye a demokratizálódás, a csehszlovák állam új alkotmányos alapokra helyezésének időszakában jelentkezett. A kommunista hatalomátvételt követően 1949-ben megszüntetett Morva-Sziléziai Tartomány újjáalakítását célzó elképzelés három szövetségi tartományból (Csehország, Szlovákia, Morva-Szilézia) álló föderális államszerkezet kialakítására irányult (*Bureš–Just, 2010*). A szövetségi állam gondolata Csehszlovákia felbomlását követően is fennmaradt (és gyakorlatilag a mai napig ez adja a törekvések fő irányát), azonban a kormányzat – éppen a föderáció megszűnésének tapasztalataiból adódóan – unitárius államot épített, s nem vállalta a területi integrációra veszélyt jelentő morva elképzelések megvalósítását (*Illner, 2002*). Jóllehet, a decentralizációra és a regionális struktúrák létrehozására a 2000-es közigazgatási reform során sor került, azonban ez egyrészt nem a tartományok, hanem 14 kerület keretében valósult meg, másrészt pedig egyesített igazgatási rendszert vezetett be, azaz olyan önkormányzati rendszer jött létre, amely egyúttal az államigazgatás szervezetrendszerébe is beletartozott (*Halász, 2001*). Az országon belüli törésvonalak nagyjából a volt tartományok határait követik: az iparosodottabb nyugati cseh államrészsel szemben Morvaország inkább rurális térség, s kedvezőtlenebb gazdasági helyzetben van, tradicionálisabb társadalommal (hagyományok, vallás) rendelkezik. A térség lakosságának erős a nyelvi-kulturális elkülönülése és területi identitása, aminek fenntartásához hozzájárult, hogy az államszocialista időszakban a morva területek másodlagos szerepet játszottak a cseh államrészen belül (*Nekvapil et al 2007, Siwek, 2012*).

A morva-sziléziai autonómia igényét a rendszerváltás időszakában megalkult pártok artikulálták, amelyek a kilencvenes évek első felében jelentős (1990-ben 10 százalékos, 1992-ben 5,9 százalékos) politikai támogatottsággal és széles, morva és sziléziai identitású bázissal rendelkeztek. Az évtized második felében a pártok belső konfliktusai és a kezdeti gyűjtőpárti jelleg megváltozása a választói bázis apadásához vezetett (1996-ban már nem jutottak parlamenti képviselőhöz), ami a 2001-es népszámlálás során a morva és a sziléziai identitást vállalók számának nagymértékű visszaesésében is megmutatkozott (1991-ben 1 362 313 morva és 44 446 sziléziai élt Csehszlovákia cseh államrészében, 2001-ben a számuk rendre 380 474 főre, illetve 10 878 főre csökkent). Az elmúlt évtizedben a már-már teljesen kifulladásra látszó morva és sziléziai mozgalom új erőre kapott. A politikai szervezetek megszűnését, eljelentéktelenedését követően Morvák (*Moravané*) néven 2005-ben alakult párt lendületet vitt a törekvések újjáfogalmazásába, s a mozgalom politikai támogatottsága újra kimutatathatóvá és emelkedő tendenciájúvá vált, elsősorban a történelmi Morvaország területén. A politikai mobilizáció eredményeként az identitás – bár a rendszerváltást követő rekordtól messze elmarad – is megerősödött (2011-ben 522 474 morva és 12 231 sziléziai élt a Cseh Köztársaságban).

Az autonóm státusz – ami jelen esetben a tartományi rendszer visszaállítást, föderális állam kialakítását jelenti – megteremtésére vonatkozó főbb elképzeléseit a Morvák párt nem statútum, hanem politikai program [1] keretében hozta nyilvánosságra. A három tartományból (Csehország, Morva-Szilézia és Prága főváros) álló szövetségi állam létrehozása mellett felsorakoztatott érvek között a költséghatékonyság, az erősebb állampolgári részvétel, a nagyobb legitimitás, a jogállam erőteljesebb védelme, valamint a hatalomkoncentráció meggátolása szerepel. A politikai program négy fő témakörben ismerteti a párt célkitűzéseit. A koncepció a decentralizáció és a szubszidiaritás elvén alapul, de hangsúlyos elemnek tekinthető az a sérelem is, ami a tartományi rendszer visszaállításának kormányzati szintű ignorálásából fakad. A Morva-Sziléziai Tartomány megszüntetéséről a csehszlovák szövetségi parlament 1991-ben kimondta, hogy jogellenes cselekedet volt, s a Cseh Köztársaság alkotmányának preambuluma is Csehországról, Morvaországról, valamint Sziléziáról tesz említést, ám ezek a nyilatkozatok a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesülnek. Ezeknek az elvi szinten meglévő kereteknek a tartalommal való megtöltésére irányul a párt javaslata. A közigazgatás átalakításának első lépésként elképzelésük szerint meg kell teremteni az ország új területi beosztását, valamint világosan szét kell választani az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. A jelenlegi közigazgatási szintek közül a települési (*obec*) és a járási (*okres*) szint megmaradna, a felső középszintű kerületek (*kraj*) helyét azonban három szövetségi tartomány (*spolkové země*) venné át. A tartományok képviselői és végrehajtó szerveinek kompetenciái közé azok az ügyek tartoznának, amelyeket nem sorolnak kizárólagosan az állam hatáskörébe (monetáris politika, igazságszolgáltatás, rendőrség, szociálpolitika), tehát kiterjedne a területrendezés, regionális fejlesztés, közlekedés, oktatás, sport, tudomány, kutatás, kultúra, környezetvédelem, mezőgazdaság, energetika területére. Az állam és a tartományok között részletesebben nem taglalt feladatmegosztás valósulna meg az egészségügy és az adópolitika terén. A feladatok ellátásához szükséges források biztosításának alapját az önálló tulajdon, valamint a központi adókból való részesedés adná. A forrásmegosztás megváltoztatását („*Morvaország pénze Morvaországot illeti!*”) a párt egyébként is fontosnak tartja, a jelenlegi igazságtalan rendszert okolja a területi egyenlőtlenségek felerősödéséért, Morvaország és Szilézia leszakadásáért. Az adók tartományi felhasználása a Morvák meggyőződése szerint jobban igazodna a térségi igényekhez és szükségletekhez, s biztosítaná a kiegyensúlyozott, helyben meglévő erőforrásokra és adottságokra alapozott fejlődést. A közigazgatási rendszer átalakítása egyéb költséghatékony eredményekkel is kecsegtetne, így többek között a kisebb apparátus, a feladat-decentralizációval szükségtelenné váló minisztériumok, hivatalok megszüntetése és karcsúsítása, az államigazgatás Prága-centrikusságának enyhítése, az egykamarás parlament létrehozása és a képviselők létszámának csökkentése jelentős megtakarításokkal járhatna.

A politikai programban felvázolt lépések és célok ugyan rávilágítanak a párt elképzeléseire, azonban számos lényeges kérdésről nem tesznek említést. Nem ismerjük meg a tartományok belső igazgatására, szervezetrendszerére vonatkozó javaslatokat, s a tervek jelentős része is mélyebb részletezést igényelne. Érdekes módon a program egy szót sem ejt Sziléziáról, annak a tartományon belüli esetleges speciális igazgatási rendszeréről, s a történelmi igazságtételt is némiképp leegyszerűsítve fogalmazza meg: „*Ügyeid igazgatása visszatér hozzád, ó, morva nép*”.

### 3. KÁRPÁTALJA

A kárpátaljai ruszin önállósodási törekvések Ukrajna függetlenné válásával párhuzamosan jelentkeztek. Az 1939-ben pár óráig létező szuverén Kárpát-Ukrajna államot a Magyar Királyság, majd 1945-ben a Szovjetunió annektálta (*Csernicskó–Ferenc, 2011*), s a területi önigazgatás visszaállítását az új Ukrájntól remélték a ruszinok 1991-ben, amikor az ország függetlenségével egy időben Kárpátalja önálló közigazgatási területi státuszáról, azaz autonómiájáról is népszavazást tartottak a térségben (*Sasse 2001, Kuzio 2005, Belitser*). Az ukrán államon belüli területi autonómiát a térség lakosságának 78 százaléka támogatta, azonban az eredményt a kormányzat figyelmen kívül hagyta, s az állam legitimitációja, a területi és nemzeti egység megteremtése érdekében centralizált struktúrákat, unitárius berendezkedést alakított ki (a Krím Autonóm Köztársaság ugyanakkor önigazgatási önállóságot kapott). A területi autonómia iránti igényt Kárpátalja története, sajátos társadalmi – nemzetiségi összetétele (*Sasse, 2001*), valamint a régió gazdasági helyzete, fejletlensége formálta. A 20. században különböző államokhoz [2] tartozó, alapvetően ruszin lakossággal rendelkező multietnikus térség vonatkozásában több ízben felmerült az autonómia valamilyen formájának biztosítása, azonban erre érdemben nem került sor (*Csernicskó–Ferenc, 2011*). A térség ruszin lakosságának állami szintű és egyoldalú ukránná nyilvánítása a szovjet időszak eredménye, önálló nemzetként való elismerésükre azonban a független Ukrajna sem hajlandó. Az ukránosítási politika sikereként, illetve a bizonytalanság és félelem megnyilvánulásaként értékelhető a 2001-es népszámlálás, mely során mindössze 10 069 kárpátaljai lakos vállalta ruszin identitását, bár létszámukat kb. 800 ezerre (*Dembinska, 2013*) becsülik. Kárpátalján így a többségi ukrán lakosság mellett számos kisebbség él, legnagyobb létszámban magyarok, akik a magyar-ukrán határ mentén tömbszerűen helyezkednek el. A térség valamennyi államalakulaton belüli periférikus helyzete eredményezi az alapvetően mezőgazdasági jellegű terület gazdasági fejletlenségét, erőforrásainak kiaknázatlanságát (*Jordan, 2013*).

A kilencvenes évek elején az önállóság megteremtésére a már említett területi öngazgatási egység létrehozása mellett számos más elképzelés is felmerült. Már 1990-ben deklaráció született az autonóm köztársasági státusz visszaállításáról, s 1991-ben tárgyalást kezdeményeztek Csehszlovákiával is egy esetleges csatlakozásról, az államszövetségen belüli területi önállóságról, később pedig a Kárpátaljai Köztársasági Párt a Kárpátaljai Rusz Köztársaság létrehozásának, s a Független Államok Közösségéhez való csatlakozásának irányába tett lépéseket (*Belitser*). A szeparatista törekvések az évtized közepére lecsendesültek, amihez hozzájárulhatott az is, hogy a ruszinokat 1996-ban az ukrán állam szuverenitását és területi egységét veszélyeztető csoportnak bélyegezték, s az ukrán dominanciát a közigazgatásban, illetve a nyelv- és oktatáspolitikában is fokozták (*Ondrejčík, 2010, Dembinska, 2013*). A szeparatizmus a Kárpátaljai Ruszinok II. Európai Kongresszusán [3] tört ismét felszínre, ám ekkor igen markánsan. A regionális szinten elégtelennek bizonyuló öngazgatás, a választott szervek és az állami szinten kinevezett végrehajtók közötti konfliktusok, a nem a térségi igényeknek megfelelő fejlesztések (*Jordan, 2013*), valamint a politikai vezetésben történt személycseréktől várt változások elmaradása, a ruszinok elismerésének megtagadása 2008. október 25-én az 1945-ben annexióval végleg megszüntetett Kárpát-Ukrajna visszaállításáról szóló deklarációban öltött testet.

A követelt területi autonómiát Ukrajna 2008. december 1-jéig sem adta meg a ruszinoknak, így a Kárpátaljai Ruszin Köztársaság „megalakult”, kialakította kormányzatát, költségvetés- és alkotmánytervezetet dolgozott ki, az állam azonban – nemzetközi elismerés hiányában – csak virtuálisan létezhet (*Ondrejčík, 2010*). A Kárpátaljai Ruszinok Világkongresszusa 2009 májusában elfogadott dokumentuma, a Ruszin Nemzeti Koncepció [4] világosan megjelöli, hogy a ruszinok célja az önálló állam létrehozása Kárpátalja (*Zakarpatszka oblaszty*, tehát a közigazgatási egység) területén, amely egyrészt a kilencven évvel korábban politikai nemzetté szerveződött, helyben élő és emigráns ruszinok, valamint a térségben élő valamennyi őshonos lakos számára biztosítaná az állami kereteket. A független ország kikiáltásának jogalapját az 1918-ban létrehozott autonóm Ruszka Krajna, valamint az 1919-es **saint-germaini békeszerződéssel jóváhagyott** Kárpátaljai Rusz fennállása, majd erőszakos megszüntetése adja. Az államalapítás igényét az őshonos népek jogairól született, 2007. szeptember 13-án elfogadott (nem kötelező érvényű) ENSZ-határozat egyes cikkelyeivel is alátámasztják, amelyben az önmeghatározáshoz, a politikai státusz meghatározásához, intézmények működtetéséhez és a döntéshozatalban való részvételhez való jog védelmét fogalmazzák meg. A korábbi kvázi-autonómiák és jogok hangsúlyozásán túl az önálló állam megteremtésének szükségessége mellett a „nemzethalállal” fenyegető korábbi náci, szovjet és a jelenlegi ukrán rezsim ruszinellenes politikájával is érvelnek, s kérik a köz, Ukrajna, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, az Európai Unió és az Orosz Föderáció, valamint a világ demokratikus részének támogatását céljaik eléréséhez.

A ruszin önálló államiság ötlete számos dilemmát vet fel. Egyrészt nem ismert, hogy mekkora a mozgalom társadalmi bázisa, hány önmagát ruszinnak valló él valójában Kárpátalján [5], s ők támogatnák-e az elszakadást, másrészt az is alapvető kérdés, hogy a ruszin állam képes lenne-e gazdaságilag megállni a lábán – a régió jelenlegi fejlettsége nem ezt mutatja. Elképzelhető, hogy ezekre, s más – pl. kormányzati struktúrát, közigazgatást, kisebbségpolitikát érintő – felvetésekre a Kárpátaljai Ruszin Köztársaság kormánya által elfogadott dokumentumok választ adnak, sajnálatos módon azonban ezek nem kerültek nyilvánosságra. Az önálló állam megteremtésének esélyével kapcsolatban – Ukrajna jelenlegi belső feszültségei és bizonytalan jövője miatt – nem merünk jóslásokba bocsátkozni.

#### 4. SZÉKELYFÖLD

Székelyföld esetében kevesebb a kérdőjel, mint a többi autonómiatörekvés tekintetében, hiszen a területen többen élő székelyek (magyarok) alkotta többség megkérdőjelezhetetlen, a legutóbbi népszámlálás (2011) alapján 466 086 fő székely (magyar) a térségben [6], így a kisebbségi területi autonómiával kapcsolatos egyik legfontosabb kritérium teljesül. Az egyértelműen kedvezőbb helyzet azonban nem kecsegtet a többi aspiráns csoportnál nagyobb eséllyel, ami abban is megmutatkozik, hogy a vizsgált országok közül a román állam jogszabályai tekinthetők a legmerevebbeknek. Az alkotmány például Romániát nemzetállamként, egységes és oszthatatlan területként határozza meg, s ez megakadályozza mind a kisebbségek államalkotó tényezőkként való elismerését, mind pedig speciális jogállású egységek létrehozását (*Baranyai, 2014*). Székelyföld, amely a világháborúkat lezáró békeszerződések következtében a román államhoz került, az államszocialista időszakban, egészen pontosan 1952–60 között Magyar Autonóm Tartomány, később a székely (magyar) lakosság többségének fellazítása érdekében történt kisebb határváltoztatás után még további nyolc évig a Maros–Magyar Autonóm Tartomány keretében önállóságot élvezett. A jelenlegi közigazgatási beosztást megalapozó 1968-as reform Székelyföldet három megye, Hargita, Kovászna és Maros megyék között osztotta fel. A rendszerváltást követően megalakult Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) a romániai magyarság számára kidolgozta a háromszintű autonómia modelljét, amely Székelyföld esetében regionális autonómia formájában fogalmazódott meg (*Izsák, 2008*). Az országos politikában, kormányzatban is szerepet vállaló párt azonban a területi autonómia képviselétől egyre jobban eltávolodott, így a székelyföldi speciális státusz kialakításának ügyét az RMDSZ ellenzékeként 2003-ban fellépő Székely Nemzeti Tanács (SZNT) karolta fel. Az általuk készített autonómia-státútumot azonban a román parlament képviselőháza visszautasította, alapvetően azért, mert az elképzelés sérti az állam szuverenitását, s veszélyezteti egységét (*Csapó, 2005*). Az autonómia kérdése a

kormányzat által kezdeményezett közigazgatási reform kapcsán került ismét napirendre. A román kormány – a kiinduló javaslat szerint [7] – az 1998-ban létrehozott fejlesztési régiókat alakítaná közigazgatási egységekké, míg a magyar pártok ennél kisebb térségekben gondolkodnak, amelyben a gazdasági mellett a történelmi, etnikai szempontok is jobban érvényesülnek (RMDSZ 2013). Részen ez a stratégiai fontosságú helyzet, részben pedig az a tény, hogy Románia immár az Európai Unió része, arra vezette a magyar szervezeteket, hogy új autonómia-statútumot készítsenek Székelyföld számára. A statútum-tervezetek sorát a SZNT által készített dokumentum [8] nyitotta meg 2003-ban, amelyet az új lendületet szerző autonómiatörekvés keretében 2014-ben az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) által megalkotott törvényjavaslat [9], illetve az RMDSZ és a Magyar Polgári Párt együttműködésében megírt tervezet [10] követett.

A dokumentumok önálló vizsgálata helyett jelen tanulmányban indokoltabbnak tartjuk a megegyező, valamint az eltérő elképzelésekre, megoldásokra irányítani a figyelmet. A tervezetek az autonóm státusz létrehozása mellett érvelve hivatkoznak az európai (uniós) értékekre és alapelvekre, a pozitív nemzetközi példákra, s a román területi egység biztosításának szükségességére, mindemellett az RMDSZ-javaslat az államszocialista korszak előtt elfogadott jogszabályra (Gyulafehérvári Nagygyűlés) is visszautal. Székelyföld közjogi státuszával kapcsolatban eltérő megfogalmazásokat tartalmaznak a dokumentumok, az „autonóm régió” (SZNT és RMDSZ), valamint a „különleges jogállású régió” (EMNP) kifejezések közötti különbségeknél lényegesebb az államszerkezetben javasolt változás, az eltérő megközelítés: az SZNT és az RMDSZ által készített dokumentumok Dél-Tirol mintájára kizárólag Székelyföld speciális státuszának létrehozására irányulnak, tehát az elképzelések érintetlenül hagyják Románia többi részét, míg az EMNP javaslatából – amely a másik két tőnél jóval rövidebb, viszont kiegészíti egy alkotmánymódosítási javaslat [11], illetve egy általános, a romániai régiók összességére vonatkozó kerettörvény [12] – az ország regionalizált állammá való átalakítása körvonalazódik ki. A három dokumentum nem egységes az autonóm Székelyföld területének lehatárolásában sem, hiszen az RMDSZ a jelenlegi Kovászna, Hargita és Maros megye egésze, míg az SZNT és az EMNP a történelmi Székelyföld számára, azaz Hargita, Kovászna egészéből, valamint Maros megye egy részéből kialakított egységnek biztosítaná a speciális státuszt. Az EMNP javaslata a terület meghatározásában konkrétabb, hiszen felsorolja azokat a községeket, amelyek a későbbi autonóm Székelyföld részévé válhatnak, s rendelkezik arról is, hogy a határok módosítására a régió megalakulása után öt évvel sor kerülhet. A terület közigazgatási felosztásával kapcsolatban az RMDSZ a jelenlegi megyékben gondolkodik, a másik két statútum-tervezet a tradicionális széki rendszer visszaállítását célozza, csak azok számában mutatkozik eltérés (az SZNT nyolc, míg az EMNP hat széket alakítana ki). További különbség a két elképzelés között, hogy az EMNP a székek mellett Marosvásárhely municípiumot is létrehozna, s Székelyföld székhelyéül Csíkszeredát jelölné ki (ezt az intézmények



székhelyének meghatározásával együtt az SZNT a regionális önkormányzatra bízna). Az autonóm egység hatásköreit valamennyi tervezet széleskörűen határozza meg, s a jelenleg csupán fejlesztési egységekként működő régió feladatai közé sorolja az önkormányzat intézményeinek megszervezését. A művelődés, az oktatás, az anyanyelvhasználat, a történelmi, művészeti, régészeti és tudományos örökség, a szociális kérdések, a tájékoztatás, a helyi adók és illetékek bevezetését, az állami vagyonkezelés és vállalatok működtetését, a pénzgazdálkodás, a képviselő, az egészségügy, a nemzetgazdasági ágazatok, a környezetvédelem, a közlekedés stb. területeit, ám emellett az EMNP javaslatára – a regionalizált államok gyakorlatának megfelelően – azokat a politikákat is meghatározza, amelyek az állam kizárólagos, valamint az állam és a régió(k) átruházható és megosztott hatáskörébe tartoznak [13]. A statútumok, így az azokban lefektetett közigazgatási jogosítványok és hatáskörök megváltoztatására az autonóm egység választott képviselői szerveinek (EMNP), valamint lakosságának (SZNT, RMDSZ) egyetértése nélkül nincs mód.

A székelyföldi autonómia iránti igény artikulálásában számos szereplő vett részt, azonban az érdekképviselő erősítése érdekében az elképzelések hatékonyabb összehangolására, egységes koncepció kialakítására lenne szükség. Az autonóm státusz kialakítása érdekében szükséges alkotmánymódosító javaslatok – amelyeket az EMNP igen, az RMDSZ pedig állítólag elkészített – nyilvánosságra hozatala, valamint egy egységes, valamennyi politikai szervezet által elfogadott statútum-tervezet megléte elengedhetetlennek tűnik a továbblépéshez, a román állammal folytatandó tárgyalások elkezdéséhez, valamint a többségi társadalom tájékoztatásához, megnyeréséhez.

## 5. SZILÉZIA

Az autonómia iránti igény a rendszerváltozás után Szilézia keleti felében, az ún. Felső-Sziléziában fogalmazódott meg. A speciális státusz megadására megalapítása, azaz 1990 óta formál igényt a Mozgalom Szilézia Autonómiájáért (*Ruch Autonomii Śląska*, RAŚ) nevű szervezet, amely követeléseit a két világháború között széles öngazgatási jogosítványokkal bíró Sziléziai Autonóm Vajdaság (1920–45) fennállásából, illetve annak törvénytelen megszüntetéséből eredezteti. Az első világháborút követően az új lengyel államhoz csatolt, az ország többi részétől gazdasági, társadalmi és kulturális értelemben egyaránt jelentős mértékben különböző térség számára biztosított közigazgatási és politikai autonómia keretében megvalósult decentralizált hatalomgyakorlás mintájára kívánta a szervezet létrehozni a speciális státusszal rendelkező vajdaságot, amelynek – a II. világháborút követő határeltolások és népmozgások következtében – nagymértékben megváltoztak mind a határai, területi kiterjedése, mind pedig a belső viszonyai. A térség a nehézipari válságon túlélve ismét Lengyelország egyik fő gazdasági centrumává vált (*Lux, 2008*), így

a törekvés hátterében jelentős szerepet játszik az „igazságtalan” állami forráselosztás, jelesül az, hogy míg Felső-Szilézia termeli meg a nemzeti összjövedelem 35 százalékát, részesedése csupán 2–3 százalék (*Majcherkiewicz, 2005*). Szilézia hosszú évszázadokon keresztül határterület volt, ennek eredménye a térség multikulturális jellege. A II. világháború, az azt követő „határeltolás” és kitelepítések, majd az erőltetett iparosítással járó népesség-átrendeződés ellenére fennmaradt az önmagát sziléziainak valló, ám a lengyelek szemében „német”, „másodrendű állampolgár” társadalmi csoport önálló identitása. A 2002-es és a 2011-es népszámlálások eredménye szerint a sziléziai kisebbség adja országos szinten a legnagyobb, a lengyeltől eltérő identitással rendelkező nemzetiséget (2002-ben 173 153 fő, 2011-ben 846 719 fő), amelynek további jellemzője, hogy létszáma meredeken növekszik, s a csoport Sziléziában, különösen annak keleti részében koncentrálódik. A népszámlálás eredményei ellenére a lengyel állam sem nemzetiség, sem a sziléziai nyelv törvényi elismerésére nem hajlandó, s a különböző sziléziai szervezetek ez irányú kezdeményezéseit rendre visszautasítja. A RAŚ felismerte azt, hogy sem a korábbi autonóm státusz visszaállítására, sem a sziléziai nemzetiség elismerésére nincsen mód, s 2010-ben a lengyel állam modernizálásának, a decentralizáció kiteljesítésének elképzelésével váltotta fel korábbi érvelését, sürgetve az 1990–98 között többlépcsős folyamatként lezajlott közigazgatási reform befejezését, melynek végső állomása terveik szerint 2020-ra az autonóm vajdaságokból álló, regionalizált állam. A regionális párttá érett szervezet ugyanebben az évben jelentős politikai sikert ért el azzal, hogy a vajdasági önkormányzati választásokon 8,62 százalékos eredményt elérve két képviselői mandátumot szerzett a regionális tanácsban, s két országos párttal koalícióra lépve a vajdaság végrehajtó testületében is képviselővé jutott [14].

A RAŚ által 2010-ben meghirdetett Régiók Lengyelországa (*Polska Regionów*) programja regionalizált állam megteremtését célozza. Az állam alapvető berendezkedését megváltoztató elképzelés lényegére a hatályos alkotmány módosítására vonatkozó tervezet [15] mutat rá, amely egyrészt alkotmányos jogállást, másrészt területi autonómiát biztosít a vajdaságok számára. Az alkotmánytervezet szabályozza az ún. autonóm vajdaságok öngazgatásának jogalapját, a statútumok alkotmányos védelmét, megváltoztatásának módját, valamint az autonóm vajdaságok intézményrendszerével, a felügyeleti szervek jogosítványaiival, a vajdasági államigazgatás szerveivel, illetve a pénzügyi autonómiával és a bevételekkel kapcsolatos kérdéseket.

A területi hatalommegosztás átszervezésével egyidejűleg a sziléziai szervezet – a regionalizált, illetve föderatív államok gyakorlatához megfelelően – a kétkamarás parlament felsőházában a jelenlegi pártelvű képviselőterületi alapú delegálásra változtatná. Az autonóm vajdaságok feladatait az alkotmánytervezet a jelenleginél jóval szélesebb körben határozza meg, az aszimmetrikus decentralizáción alapuló rendszeren belül az egyes régiók a képességeikhez és lehetőségeikhez mérten határozhatják meg az alkotmányban lehetőségként

megfogalmazott feladatok körét. A lehetséges feladatok és hatáskörök közé a tervezet a vajdasági szervezetrendszer, a területi tervezés, a mező- és erdőgazdálkodás, a halászat és vadászat, a kultúra és közművelődés, a kutatás, a turizmus és sport, a közlekedés, a természetvédelem és a megújuló erőforrások, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint a regionális rendőrség koordinálását sorolja. Az állam kizárólagos hatáskörei között a külügy, az igazságügy, a pénzügy, a hadügy és az adóügy szerepel. A tervek szerint 2020-tól felálló regionalizált államon belül működő Sziléziai Autonóm Vajdaság statútum-tervezete [16] részletesen szól a régió intézményrendszeréről, közigazgatási rendszeréről és jelképeiről, ugyanakkor egy szót sem ejt a határaitól, csak az az egyes intézmények székhelyének meghatározásából válik egyértelművé, hogy az autonóm egységet a jelenlegi Sziléziai és Opoli vajdaságok egyesítése útján teremtenék meg. A tervezet hangsúlyozza, hogy Sziléziai Autonóm Vajdaság Lengyelország elválaszthatatlan része, amelynek fő intézményeit a Sziléziai Kormány, a Sziléziai Kincstár, a Sziléziai Közigazgatási Bíróság, az Állampolgári Jogok Sziléziai Szóvivője, valamint a Sziléziai Tömegkommunikációs Tanács alkotja. Bár az intézmények között valamilyen okból nem nevesíti, a statútum a legrészletesebben az autonóm vajdaság alapját jelentő, kétkamarás parlament (Sziléziai Szejm és Szenátus) szabályozásáról szól. A hatalmi ágak közötti feladat- és hatáskörmegosztás, így a kormányzati rendszer a lengyel állami mintát követi, azzal a jelentős különbséggel, hogy a végrehajtó hatalom megosztottsága itt nem érvényesül, így a félelnöki rendszer helyett a vajdaságban a kancellári rendszer kialakítása tűnik valószínűnek (Baranyai 2013).

A jogszabálytervezetek alapján határozottan kijelenthető, hogy a RAŠ jelenlegi reformelképzelései nem légből kapottak, a stratégia meghirdetését hosszú tervezési folyamat előzte meg, amely során igyekeztek a követeléseiket, igényeiket úgy összefoglalni és formába önteni, hogy azok a 2019-re tervezett alkotmánymódosítás időpontjában elfogadásra készen álljanak.

## 6. ZÁRSZÓ

A fentebb látható jellegzetességek, valamint az áttekintett dokumentumok kidolgozottsága és az elképzelések megvalósíthatósága alapján jelentős különbségek fedezhetők fel a mozgalmak között, ennél azonban sokkal fontosabb az az alapvető kérdés, hogy Kelet-Közép-Európában van-e reális esélye a területi autonómia kivívásának. A bevezetésben pozitív példaként említett nyugat-európai autonóm egységek a jelenleginél szélesebb önigazgatás iránti igényüket fejezik ki szeparatista törekvések (Flandria) vagy már konkrét függetlenségi népszavazások kezdeményezésének formájában (Skócia, Katalónia), ami egy kelet-közép-európai állam, ezúttal Ukrajna felbomlásával fenyegető konfliktussal súlyosbítva várhatóan a területi autonómiával szembeni idegenkedés felerősödéséhez vezet a térségben.

1. ábra: A kisebbségi, regionális csoportok és törekvéseik fő jellemzői

	<b>MORVA</b>	<b>RUSZIN</b>	<b>SZÉKELY</b>	<b>SZILÉZIAI</b>
Történelmi előzmény	Morva-Sziléziai Tartomány (1927-1949)	Ruszkra Krajna (1918-19) Kárpátaljai Rusz (1938-39) Kárpát-Ukrajna állam (1939)	(Maros-) Magyar Autonóm Tartomány (1952-68)	Sziléziai vajdaság (1920-1945)
Autonóm mozgalom kezdete	1989	1991	(1991) 2003	1990
Autonóm mozgalom (fő) szervezete	Morvak	Kárpátaljai Ruszin Szojm, Kárpátaljai Ruszin Néptanács	Székelly Nemzeti Tanács	Mozgalom Szilézia Autonómjáért
Kisebbségi létszám	512 248 fő (2011, Morvaországban)	10 069 fő (2001, Kárpátalján)	466 086 fő (2011, Székelyföldön)*	828 518 fő (2011, Felső-Sziléziában)
Elismert kisebbségi, regionális csoport	nem	nem	igen**	nem
Terrületi elhelyezkedése kompaktk	viszonylag igen (Morvaország területén)	igen (Kárpátalja területén)	igen (Székelyföld területén)	igen (Szilézia területén)
Terrületen többséget alkot	nem	nem	igen	nem
Állam-átalakítás tervezett típusa	föderális (vö. Belgium)	speciális státusz vagy független állam	speciális státusz (vö. Dél-Tirol) vagy regionalizált állam	regionalizált állam (vö. Spanyolország)
Autonómia közigazgatási változtatást igényel	igen	nem	igen	igen
Autonómia státutum	nincs	nincs	van	van
Alkotmánymódosításai tervezet	részben van (nem konkrét javaslat)	nincs	részben van	van

Forrás: saját szerkesztés

\* A táblázat a székelyföldi magyar identitásúak létszámát közli, a székelyekről önállóan nincsen adat.

\*\* Törvényi szinten nem (mivel nincs kisebbségi törvény), de a gyakorlat alapján a magyarság részeként igen.

## HIVATKOZÁSOK

- [1] Obnova zemskeho zřizení. <http://www.moravane.cz/o-nas/program>
- [2] Osztrák-Magyar Monarchia, Csehszlovákia, majd ismét a magyar állam, végül a Szovjet-unió belüli Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság
- [3] A diaszpórában (elsősorban az USA-ban), valamint a szomszédos államokban (Lengyelország, Szlovákia) élő ruszinok mellett a görög katolikus egyház (Dmytro Sidor a ruszinizmus egyik vezetője) jelentős katalizátora a ruszin mozgalomnak.
- [4] Ruthenian National Conception (RNC) as legal framework and guide to action for Subcarpathian Ruthenians as a political nation in the coming period. <http://www.pudkarpatskarus.eu/policy/633-ruthenian-national-conception-rnc-as-legal-framework-and-guide-to-action-for-subcarpathian-ruthenians-as-a-political-nation-in-the-coming-period.html>
- [5] A következő országos népszámlálás kitűzött időpontja 2016.
- [6] Hargita, Kovászna és Maros megye magyar népességének összesített száma 609 033 fő.
- [7] Az eredeti reformjavaslat mellett más regionalizálási elképzelések is megjelentek, azonban az azóta elfogadott, a megyék hatásköreinek megerősítését eredményező decentralizációs törvény gyakorlatilag megszüntette a régiók létrehozásának szükségességét, s megkérdőjelezi a kormányzat regionalizáció iránti elkötelezettségét (Szabó, 2013)
- [8] Székelyföld Autonómia Statútuma. [http://sznt.sic.hu/fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=fr](http://sznt.sic.hu/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=fr)
- [9] Törvény Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról. <http://www.neppart.eu/admin/data/file/20140320/tOrveny-szekelyfOld-kUOnleges-jogallasu-regio-l.pdf>
- [10] A romániai Székelyföld autonómia statútuma. [http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/A\\_romaniai\\_Szekelyfold\\_autonomia\\_statutuma.pdf](http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/A_romaniai_Szekelyfold_autonomia_statutuma.pdf)
- [11] Javaslatok Románia Alkotmányának a módosításához <http://www.neppart.eu/javaslatok-romania-alkotmanyanak-a-modositasahoz1.html>
- [12] Kerettörvény a régiókról  
[http://www.neppart.eu/admin/data/file/20140320/kerettOrveny-a-regiokrol\\_jo.pdf](http://www.neppart.eu/admin/data/file/20140320/kerettOrveny-a-regiokrol_jo.pdf)
- [13] A kerettörvény tartalmazza a régiók számára biztosított hatásköröket, amelyeket a különleges jogállású régiókban további feladatokkal egészíthetők ki. Székelyföld számára e lehetőségen belül a saját nyelvtörvény, valamint a regionális választási törvény megalkotására nyílna lehetőség.
- [14] A szervezet vezetője, Jerzy Gorzelik 2013 áprilisáig volt tagja a testületnek, ekkor lemondott, s a RAŚ is elhagyta a koalíciót.
- [15] Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. <http://autonomia.pl/n/konstytucja>
- [16] Statut Organiczny Śląskiego Województwa Autonomicznego. <http://autonomia.pl/n/statut-organiczny>

## IRODALOM

- Baranyai N. (2013): Regionalizáció és regionalizmus Lengyelországban. Doktori disszertáció. Pécs, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola
- Baranyai N. (2014): Autonómatörekvések Kelet-Közép-Európában (megjelenés alatt)
- Belitser, N.: Political and Ethno-Cultural Aspects of the Rusyns' problem: A Ukrainian Perspective. Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, Ukraine
- Bureš, J.–Just, P. (2010): The Origin of the Czech and Slovak Pluralist Party System. Politics in Central Europe. Volume 6 Number 1
- Csapó I. J. (2005): Székelyföld autonómiája. <http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?view=article&catid=8:autonomia> (Letöltve: 2014. május 8.)
- Csernicskó I.–Ferenc V. (2011): Six lessons from history: Regional, minority and language policy in Transcarpathia/Subcarpathia between 1990 and 2010. ECPR General Conference, Reykjavík, Iceland.
- Dembinska, M. (2013): Minorities in the Europeanisation Process: Undermining the Westphalian Order for the Neo-Medieval Scrum? Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies 3.
- Halász I. (2001): A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport” országaiban. In Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Illner, M. (2002): Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989. EU Working Papers. 2002/07. European University Institute.
- Izsák B. (2008): Székelyföld regionális önkormányzásának esélyei. [http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com\\_content&view=article&id=215%3Aszekelyfoeld-regionalis-oenkormanyzasanak-eselyei&catid=19%3Atanulmányok&Itemid=25&lang=hu](http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=215%3Aszekelyfoeld-regionalis-oenkormanyzasanak-eselyei&catid=19%3Atanulmányok&Itemid=25&lang=hu). (Letöltve: 2014. május 8.)
- Jordan, P. (2013): Transcarpathia – Ukrainian border region at the edge of the EU. Internal and external representations. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Volume XL-4/W3, 2013
- Kuzio, T. (2005): The Rusyn Question in Ukraine: Sorting Out Fact from Fiction. Canadian Review of Studies in Nationalism, XXXII.
- Lux G. (2008): Egy közép-európai világváros? Ipari válság és szerkezeti átalakítás Felső-Sziléziában. Területi Statisztika 2008/1. szám
- Majcherkiewicz, T. (2005): Górný Śląsk – opinie regionalnych elit administracyjnych w latach dziewięćdziesiątych. In: Leszkowicz-Baczyńska, Żyvia (szerk.): Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza? Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2005
- Miklósné Zakar A. (2010): Autonómia: elmélet és gyakorlat. Tér és Társadalom 2010/3.
- Nekvapil, J.–Sloboda, M.–Wagner, P. (2007): Ethnic and Linguistic Communities in the Czech Republic: Their Situations and Language Problems. Country Report. Dimensions of Linguistic Otherness: Prospects of Maintenance and Revitalization of Minority Languages within the New Europe
- RMDSZ (2013): Kisebb, hatékonyabb régiókat! Kongresszusi dokumentumok. 11. RMDSZ Kongresszus, Csíkszereda, 2013. <http://www.rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/RMDSZ11Kongresszus%20regiok.pdf> Letöltve: 2014.5.8.)

- Ondrejčík, M (2010): Carpathian Ruthenia or a new neighbour on the horizon? <http://www.pudkarpatskarus.eu/bloggers-and-authors/michal-ondrejchik/987-carpathian-ruthenia-or-a-new-neighbour-on-the-horizon-michal-ondrejchik.html> (Letöltve: 2014. július 28.)
- Sasse, G. (2001): The 'New' Ukraine: A State of Regions. *Regional&Federal Studies*, 11:3
- Siwek, T. (2012): Inner divisions of the Czech Republic. *Geographica Polonia* Vol. 85 Issue 1.
- Szabó T.(2013): Regionalizáció Romániában: elképzelések, tervezetek, kilátások. [http://www.mensura.ro/iras/regionalizacio\\_romaniaban\\_elkepezelek\\_tervezetek\\_kilatasok](http://www.mensura.ro/iras/regionalizacio_romaniaban_elkepezelek_tervezetek_kilatasok) (Letöltve: 2014. augusztus 7.)
- SZNT (2013): *Együtt ki tudjuk vívni Székelyföld autonómiáját! Székely Nemzeti Tanács, 2013.* [http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=11%3Ahatározatok&id=643%3Aegyutt-ki-tudjuk-vivni-szekelyfoeld-autonomiajat-&Itemid=15&lang=fa](http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&catid=11%3Ahatározatok&id=643%3Aegyutt-ki-tudjuk-vivni-szekelyfoeld-autonomiajat-&Itemid=15&lang=fa) (Letöltve: 2014. május 8.)





---

## A VÁROSOK FELÉRTÉKELŐDÉSÉNEK HATÁSA AZ ÁLLAMOK TERÜLETI TAGOZÓDÁSÁRA ÉS KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁSUK FOLYAMATÁRA<sup>1</sup>

*Somlyódyné Pfeil Edit*

### KIVONAT

A globális gazdaság keretei között megváltozott a nemzetállamok viszonyulása városaikhoz. Miután adott ország versenyképességét mindinkább nagyvárosainak versenyképessége határozza meg, a nemzetállamok arra törekcszenek, hogy városstratégiát fogalmazzanak meg és pozicionálják városaikat. Jelen tanulmány egyfelől e változás hatásait igyekszik megvilágítani, különösképpen a városi térségek kormányzásában bekövetkezett módosulásokat és velük összefüggésben az államok területiségét érintő új jelenséget, melynek során az államok akceptálják a határaikban kötött adminisztratív téregységek mellett az ún. „soft” terek létrejöttét. Másfelől számba veszi a nemzetállami várospolitika modernizálódott eszközeit. A tanulmány végül amelletl érvel, noha létrejött a kooperatív és partneri állam, új szerepfelfogásában is megőrizte szabályozó és ellenőrző jogosítványait. Tehát a keretfeltételeket továbbra is ő szabja meg, miáltal támogathatja vagy blokkolhatja a városi térségek fejlődését, versenyképességét.

### ENGLISH ABSTRACT

In our globalized world the urban areas more often emerge as places of economic activity competing with each other. The network-demanding strategic cooperation is one of the main method for governing of city-regions. This paper reflects the renewing of spatial planning with a new development character instead further land-use planning encourages the implementation of governance structures especially in urban areas. The public sector opens itself towards both the economic and non-profit sectors, from which it expects to raise additional resources to achieve its goals. City-regions become the supra-local level with competences of a decentralized territorial unit which status supports the competitiveness of the cities. This problem concerns the state spatiality also, we can speak about birth of “soft” spatial units. This new development approach must be supported by the state which has changed his role during the past two

---

1 A tanulmány „A Győri Járműipari Körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze” TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0010 projekt A2 sz. résztémája: „Az állami szerepek átalakulása és azok hatása a területi szerkezetre” keretében íródott. (Résztéma-vezető: Somlyódyné Pfeil Edit.)