

MYRA A. WATERBURY

## BARÁTOK FELSŐBB KÖRÖKBEN?

### A MAGYAR KISEBBSÉGI JOGI KÖVETELÉSEK EXTERNALIZÁCIÓJA\*

Ez a tanulmány a közép- és kelet-európai magyar kisebbségek ügyén keresztül mutatja be az államok és a nemzeti kisebbségek közötti interakciót a változóban lévő regionális és nemzetközi környezetben. A nemzeti kisebbségekre, amelyeket itt úgy definiálunk, mint olyan közösségeket, melyek „nyilvánosan felvállalják, hogy egy más, a számszerűleg és politikailag domináns etnokulturális nemzettől eltérő nemzethez tartoznak”,<sup>1</sup> nem csak úgy kell gondolnunk, mint elszigetelt csoportokat, melyek azért küzdenek, hogy saját kormányuktól jogokat és elismerést vívjanak ki. Ellenkezőleg, Rogers Brubaker mára klasszikussá vált megfogalmazásában, sok nemzeti kisebbségi közösségnek vannak politikai, kulturális, sőt gazdasági kapcsolatai külső nemzeti hazájával (más néven anyaországával<sup>2</sup>), csakúgy, mint annak az államnak az intézményeivel, amelyben élnek.<sup>3</sup> Ha egy anyaországban megvan a politikai akarat és megvannak a forrásai, hogy a nemzeti kisebbség szószólójaként és védelmezőjeként lépjen fel, akkor a kisebbségi közösségnek egy potenciálisan erős külső szövetségese van. Ráadásul az európai nemzeti kisebbségek egyre inkább beágyazódnak olyan, nemzetek fölötti regionális intézményekbe, amelyek tágabb teret biztosítanak sérelmeik megfogalmazásának és az általuk követelt jogok legitimálásának.

Ma a nemzeti kisebbségeknek, különösen azoknak, amelyek aktív anyaországgal rendelkeznek, minden eddiginél több lehetőségük van arra, hogy hangot adjanak érdekeiknek és ráirányítsák a figyelmet teljesítményük követé-

\* Az eredeti szöveg: WATERBURY, Mira A.: Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims, In: BÍRÓ, Anna-Mária – LANTOS SWETT (eds.): *The Noble Banner of Human Rights – Essays in Memory of Tom Lantos*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2018, 150–182. p.

<sup>1</sup> BRUBAKER, Rogers: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 60. p. (Magyarul L.: *Nacionalizmus új keretek között*, szerk. CZOCH Gábor – K. HORVÁTH Zsolt – SONKOLY Gábor, ford. ERDŐSI Péter, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2006.)

<sup>2</sup> Az anyaországok, hasonlóan Brubaker „külső nemzeti hazáihoz”, azok, amelyek a nemzeti kisebbségi csoport többségi nemzetét képviselik a szomszédos országokban, és aktívan töreksenek a közös kulturális és nemzeti rokonságon alapuló kapcsolatok ápolására ezekkel a csoportokkal.

<sup>3</sup> BRUBAKER: *i.m.*

lésikre saját államhatáraikon túl is. A külső szereplők – legyenek azok más államok, nemzetközi vagy regionális szervezetek, avagy nemzetek feletti érdekvédelmi csoportok – tervszerű bevonása a kisebbségi jogi követelések hazai előmozdításába az, amit én az externalizáció stratégiájának nevezek. Ez összefügg a kisebbségi jogok nemzetköziesítésével, de nem egyezik azzal. Ez utóbbit általában úgy jellemzik, mint olyan történelmi folyamatot, melynek következtében a kisebbségi jogok „jogos nemzetközi érdeklődés, megfigyelés és beavatkozás” tárgyává lépnek elő.<sup>4</sup> Míg a nemzetköziesítés a kisebbségi jogi kérdéseket is felvető emberi jogi problémák egyre bővülő körét írja le, az externalizáció azt taglalja, hogyan navigálnak a kisebbségi szereplők és szövetségeseik és hogyan használják ki egyre nagyobb hozzáféréseiket a külső politikai, jogi és intézményi terekhez. Ez az írás a posztkommunista Európa magyar kisebbségi közösségein keresztül kutatja és válaszolja meg a kisebbségi jogi követelések externalizációjával kapcsolatos kérdéseket. Miért és hogyan alakultak ki és javultak az idők során a kisebbségi jogi követelések externalizációjának lehetőségei? Hogyan férnek hozzá a lehetőségekhez és használják ki ezeket a nemzeti kisebbségek és szövetségeseik? És milyen hatása van az externalizációnak a nemzeti kisebbségi közösségek státuszára?

Ezeket a kérdéseket úgy közelítem meg, hogy nyomon követem, hogyan externalizálódtak emberi jogi és kisebbségi jogi kérdésként a magyar kisebbségek sérelmei és követelései, és hogyan bontakoztak ki az idők során az externalizáció egyes módjai. Az 1980-as évektől kezdődően két fontos fejlemény járult hozzá a magyar kisebbségi kérdés externalizációjához. Az első fejlemény a kisebbségi jogi követelések egyre növekvő beágyazottsága a nemzetközi és európai normák és intézmények alakulóban lévő rendszerébe. Ez a helsinki folyamattal kezdődött és az Európai Unió terjeszkedésével szélesedett ki és mélyült el az 1990-es és 2000-es években. Európa normatív és biztonsági érdeklődése a nemzeti kisebbségek iránt más európai regionális szervezetekben is tükröződött, mint például az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet. A második fejlemény Magyarország növekvő hajlandósága és képessége volt, hogy aktív anyaországgá váljon, amely szót emel a Kárpát-medencei magyar kisebbségek mellett, és anyagilag, illetve diplomáciailag támogatja azokat. Az európaivá válás és Magyarország aktív anyaországszerepének felvállalása együtt számos különféle externalizációs lehetőséghez juttatta a magyar kisebbségeket. Az externalizáció pedig számos előnnyel járt a kisebbségi közösségek számára, ezek közül is kiemelkedik a láthatóság, a normatív legitimitás és a követeléseik megfogalmazásához és intézmények építéséhez nyújtott politikai, valamint anyagi támogatás.

<sup>4</sup> KYMLICKA, Will: Multiculturalism and Minority Rights: West and East, *JEMIE – Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3, 4/2002, 1–26. p., <[https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr4/Focus4-2002\\_Kymlicka.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr4/Focus4-2002_Kymlicka.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

Az externalizáció hallhatóvá és láthatóvá tette a magyar kisebbségi közösségek helyzetét és követeléseit akkor, amikor kevés eszköz és független csatorna állt rendelkezésükre sérelmeik orvoslására. Az 1980-as évektől az 1990-es évek közepéig a magyar kisebbségi követelések externalizációjának elsődleges közvetítője a magyar állam volt. A magyar anyaország egyre inkább a magyar kisebbségek szószólójaként és képviselőjeként lépett fel ez idő alatt, egyre több regionális testületben képviselte őket, és a magyar kisebbségekkel való bánásmódot összekötötte Magyarország külpolitikai céljaival és a szomszédos országokkal való diplomáciai kapcsolataival. Az 1990-es évek közepétől a 2000-es évek közepéig a legnagyobb magyar kisebbségi közösségek Romániában és Szlovákiában politikailag szervezettebbek voltak és jobban tudták képviselni saját érdekeiket, mert kormányaik egyre nagyobb nyomást érezteltek közvetlenül az EU és egyéb európai szervezetek részéről, hogy előrelépést mutassanak kisebbségi jogi kérdésekben. A magyar anyaország kezdett inkább pártfogóként vagy jótévőként viszonyulni a magyar kisebbségi közösségekhez, a kisebbségi egyesületeket és intézményeket támogatta a nyelvi és kulturális identitás megőrzéséért és újjáélesztéséért folytatott harcukban.

A 2000-es évek végén az externalizáció új korszaka kezdődött. 2007-re Magyarország, Románia és Szlovákia is az EU tagállama lett, ami azt jelentette, hogy a Kárpát-medencében élő magyarok többsége ugyanannak a nemzetek fölötti intézményi térnek lett a része. 2010-ben egy magyarországi választás még erőteljesebb és ellentmondásosabb elköteleződéseket hozott Magyarország anyaországszerepe kapcsán. Magyarország inkább úgy kezdte pozícionálni magát, mint egy egész régióra kiterjedő magyar politikai, gazdasági és kulturális közösség koordinátora és központi horgonya. A magyar kisebbségek és magyar állami szövetségeseik most bebocsátást nyertek számos olyan európai küzdőterre, ahol megfogalmazhatták követeléseiket, nyomást gyakorolhattak más kormányokra, hogy elégítsék ki igényeiket, és szorgalmazhatták átfogóbb normák és védelem bevezetését a kisebbségi jogok területén. A külső koordináció és követelés-megfogalmazás új lehetőségei ellenére azonban csak elvétve akadt példa a magyar kisebbségi jogi követelések kielégítése terén történt tényleges előrelépésre. Ahogy az e tanulmány utolsó részében is kifejttem, a magyar kisebbségek esete arra is alkalmas, hogy rámutasson a kisebbségi politikai mobilizáció és követelés-megfogalmazás externalizációjának korlátaira és potenciális hátulütőire.

### *Magyar kisebbségek a Kárpát-medencében*

A magyar kisebbségi közösségek abban a régióban helyezkednek el, amely valaha Magyarország területe volt az Osztrák–Magyar Monarchiában, s

amely terület egyes részei ma több független államhoz tartoznak. Ezek Románia, Szlovákia, Szerbia, Ukrajna, Horvátország, Szlovénia és Ausztria. A legnagyobb és politikai szempontból leginkább mobilizált magyar közösségek a romániai (1 227 623), a szlovákiai (458 467), a szerbiai (253 899) és az ukrajnai (140-150 000), amelyek elsősorban a történelmileg a magyar politikai és kulturális dominanciához kötődő specifikus régiókban összpontosulnak.<sup>5</sup> Ahogy az 1. táblázat mutatja, a magyar kisebbségi közösségek a kommunista párt uralmának 1990-ben bekövetkezett vége óta demográfiai csökkenést tapasztalnak, de jelenlétük továbbra is erős a kisebbség által sűrűn lakott régiókban.

1. táblázat

A magyar kisebbségi lakosság százalékos aránya Szlovákiában, Ukrajnában, Romániában és Szerbiában<sup>6</sup>

A teljes népességből	1989–1991	2001–2002	2011
Szlovákia	10,7	9,7	8,5
Ukrajna	0,4	0,3	nincs adat
Románia	7,1	6,6	6,5
Szerbia	4,4	3,9	3,5
A kisebbségek által sűrűn lakott területeken	1989–1991	2001–2002	2011
Szlovákia (déli régió) <sup>7</sup>	20,2	18,6	16,5
Ukrajna (Kárpátalja)	12,5	12,7	11,3 <sup>8</sup>
Románia (Erdély)	20,8	19,6	19,0
Szerbia (Vajdaság)	16,9	14,3	13,0

A magyar kisebbségek erős regionális jelenléte és az, hogy régóta létező társadalmi és kulturális intézményekre támaszkodhatnak, lehetővé tette szá-

<sup>5</sup> KAPITÁNY Balázs: Külhoni magyar közösségek, In: MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015*, KSH-NKI, Budapest, 2015, 227–240. p., <<http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografaiportre/article/view/2485/2483>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>6</sup> Az 1989–1991-es adatok forrása KOCSIS Károly: *Changing Ethnic Patterns in the Carpatho-Pannonian Region, 1989–2002*, *Minorities Research*, 7/2005, 8–28. p., <[http://epa.oszk.hu/00400/00463/00007/pdf/008\\_kocsis.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00463/00007/pdf/008_kocsis.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.). A 2001–2002-es és a 2011-es adatok forrásai: KAPITÁNY Balázs: *Külhoni magyar közösségek*, In: *Tandem 2016. Kárpátaljai szociológiai felmérés*, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2016. november, 227–240. p., <[http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/htmltext\\_files/2/0000000432/A5%20tandem.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/htmltext_files/2/0000000432/A5%20tandem.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>7</sup> A besztercebányai, kassai, nyitrai és nagyszombati kerületek átlaga.

<sup>8</sup> Becsült értékek, nem népszámlálási adatokon alapulnak.

mukra, hogy „kollektív politikai tevékenységet” fejtsenek ki és tartsanak fenn elsősorban politikai pártok révén, amelyek a kommunizmus vége után azért jöttek létre, hogy a kisebbségi magyarok érdekeit képviseljék újonnan demokratizálódó államaikon belül.<sup>9</sup> A magyar kisebbségi közösségek idővel szintén kifejlesztették – gyakran a magyar kormány segítségével – civil, társadalmi és kulturális intézményeiket, amelyek célja a kisebbségi társadalom kulturális reprodukciójának fenntartása. Legerőteljesebb formájukban, például Romániában, ezek a kisebbségi intézmények alkotják azt, amit Kiss Tamás az „etnikai párhuzamosságok” rendszerének nevezett, amely a tényleges kulturális és politikai autonómiát pótolja.<sup>10</sup> Ez a kisebbségi intézményi rendszer magában foglalja a magyar egyházakat, médiát, iskolákat, kulturális intézményeket és olyan érdekvédelmi szervezeteket, mint a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala és a Székely Nemzeti Tanács, amelyek a pártrendszeren kívül dolgoznak a magyar kisebbségi érdekek szószólójaként.

A helyi, regionális és országos szintű formális politikai képviselőlet fenntartásában politikai pártjaik által a romániai és a szlovákiai magyarok voltak a legsikeresebbek. Romániában a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ)<sup>11</sup> a magyarok politikai mozgósítása és képviselőlete céljából jött létre. A párt az 1990-es romániai parlamenti választásokon elnyerte a szavazatok 7,2%-át, és ahogy a 2. táblázat mutatja, az azóta eltelt évtizedekben is képes volt fenntartani egy bár csökkenő, de politikailag még mindig életképes támogatói bázist. A második posztkommunista évtizedben akadtak kisebb kihívói, akik korlátozott sikert értek el azáltal, hogy az RMDSZ vezetését kritizálták, amiért korrupt, nem demokratikus eszközökhöz folyamodik és hajlandó mérsékelt álláspontra helyezkedni olyan vitás kérdésekben, mint az autonómia.<sup>12</sup> Ezek a pártok országos szinten nem értek el jelentős befolyást, de sikerült szavazatokat elszípkáznuk az RMDSZ-től a helyi és regionális választásokon, különösen a Székelyföldön, ahol a legnagyobb koncentrációban

<sup>9</sup> CSERGÓ, Zsuzsa – REGELMANN, Ada-Charlotte: Europeanization and Collective Rationality in Minority Voting. Lessons from Central and Eastern Europe, *Problems of Post-Communism*, 64, 5/2017, 291–310. p.

<sup>10</sup> KISS, Tamás: Increasing Marginality, Ethnic Parallelism and Asymmetric Accommodation. Social and Political Processes Concerning the Hungarian Community of Transylvania, *Minority Studies*, 18/2015, 46–47. p.

<sup>11</sup> Román nyelvű elnevezésének rövidítése nyomán UDMR-ként is ismert.

<sup>12</sup> KÁNTOR Zoltán – BÁRDI Nándor: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania in the Government of Romania from 1996 to 2000, *Regio*, 2002, 188–226. p., <[http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf256.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf256.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.); SALAT Levante: Visions of Minority Hungarians in Transylvania. Prospects and Obstacles, *Minorities Research*, 6/2004, 33–62. p., 58. p., <[http://epa.oszk.hu/00400/00463/00006/pdf/033\\_salat.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00463/00006/pdf/033_salat.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

élnak kisebbségi magyarok.<sup>13</sup> E kihívások ellenére az RMDSZ megtartotta jelentőségét, részben annak köszönhetően, hogy több koalíciós kormánynak is tagja volt, valamint annak, hogy „monopóliuma van a magyar intézmények és a magyarulakta régiók számára kiutalt források elosztására”.<sup>14</sup>

2. táblázat

*Magyar kisebbségi politikai képviselet Romániában és Szlovákiában – pillanatfelvétel<sup>15</sup>*

	1990–1992	2000–2002	2012
<b>Románia<sup>16</sup></b>	7,22% 41 mandátum	6,85% 39 mandátum	5,18% 27 mandátum
<b>Párt</b>	RMDSZ	RMDSZ	RMDSZ
<b>Szlovákia</b>	8,7% 14 mandátum	11,16% 20 mandátum	6,9% 13 mandátum
<b>Párt</b>	Együttélés - MKDM <sup>17</sup>	MKP	M-H <sup>18</sup>

Szlovákiában a magyar kisebbségi politikai környezet töredezettebb volt és a formális politikai képviselet hatása változatosabb. Az 1990-es évek elején több párt is létrejött, hogy a magyar közösséget képviselje, de az évtized közepére elmozdulás történt az „etnikailag megosztott” szavazástól a magyar szavazók és politikai érdekek egyesítése felé a Magyar Koalíció Pártja (MKP) mögött.<sup>19</sup> Ez az egység irányába történő elmozdulás közvetlen válasz volt arra a veszélyre, amelyet a Mečiar-kormány és annak asszimilációs politikája képviselt. A szlovák kormány 1995-ben elfogadta az államnyelvtörvényt, amely a szlovák nyelvet tette hivatalos nyelvvé, kizárva a magyar nyelv államnyelvként való használatát, 1996 márciusában pedig új közigazgatási területfelosztási törvényt fogadott el, amely korlátozta a helyi önkormányzatiságot a dél-szlovákiai magyar többségű közösségekben.<sup>20</sup> A 2000-es évek közepére a szlovák

<sup>13</sup> A legfőbb kihívó pártok az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT), a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) és 2007-ben a Magyar Polgári Párt (MPP) voltak.

<sup>14</sup> KISS: *i.m.*, 59. p.

<sup>15</sup> Forrás: KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek. Közszolgálati tisztviselők számára*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013, 77–87. p.

<sup>16</sup> A képviselőházban és a szenátusban elért százalék átlaga; a mindkét házban megszerzett mandátumok összesítve.

<sup>17</sup> 1992: Az Együttélés Politikai Mozgalom és a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom (MKDM) koalíciója.

<sup>18</sup> Az MKP a szavazatok 4,29%-át kapta, de ezzel nem érte el a parlamenti küszöböt.

<sup>19</sup> CSERGŐ–REGELMANN: *i.m.*

<sup>20</sup> CSERGŐ Zsuzsa: *Beyond Ethnic Division. Majority-Minority Debate about the Post-communist State in Romania and Slovakia, East European Politics and Societies*, 16, 1/2002, 1–29. p.

kialakult politikai környezet megváltozott és némileg több teret engedett a kisebbségi politikának. 2009-re azonban a stratégia és a források elosztása nyomán az MKP-ban kialakult hasadások egy szakadár-párt megalakulását eredményezték. Egykori MKP-tagok a 2009-es szlovákiai európai parlamenti választások után létrehozták a Most-Híd (M-H) pártot, ami szlovákul és magyarul is „hidat” jelent. A M-H mérsékeltbbr pártként pozícionálta magát, amely alapvetően magyar szavazatokért versenyez, de azt reméli, hogy az etnikumok közötti összhangra épülő programjával szlovák szavazókat is sikerül megnyernie. Ahogy a 2. táblázat mutatja, az M-H a 2012-es választásokon lekörözte az MKP-t, ami még mélyebb és elkeseredettebb rivalizálást eredményezett a két párt között, bár az MKP továbbra is legyőzte a Most-Hídat a helyi választásokon.

A Szerbiában és Ukrajnában élő kisebb magyar kisebbségi közösségek kevesebb sikerrel jártak az országos szintű képviselet terén, de erősebb regionális pártszervezetekkel rendelkeznek. Szerbiában a Vajdasági Magyarok Szövetsége (VMSZ) vált a magyar kisebbségi politikai élet központjává, és a kisebbségi tanácsok által egy bizonyos típusú helyi regionális autonómiát sikerült elérni. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) és az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) az Ukrajnában élő magyar kisebbségek két legjelentősebb politikai szervezete. A rivalizálás időszaka után a két párt megegyezett, hogy a 2015 őszén tartott helyhatósági választásokon együtt fognak működni.

A magyar kisebbségek erőteljes politikai mobilizálása és a kisebbségi jogok előmozdítására létrejött politikai és társadalmi csoportok tevékenysége ellenére a magyarok lehangoló eredményeket értek el a követeléseik teljesítésében többségi kormányaik részéről. A kisebbségi-többségi viszály miatt az első poszt-kommunista években e teljesítmények csak korlátozottan valósulhattak meg a kisebbségi nyelvű oktatás, a kétnyelvű feliratok és a kulturális támogatások terén egyaránt.<sup>21</sup> A kisebbségi részvétellel és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos már létező törvények végrehajtásával és a kisebbségi kultúra fenntartása szempontjából kulcsfontosságú területek, mint az oktatás és a közigazgatás ellenőrzésével kapcsolatos követelések azonban nem teljesültek. Egy vitatottabb kérdés a területi autonómia valamilyen formájára való törekvés, különösen a Székelyföldön. Bár az autonómia-törekvéseket a romániai kisebbségi közösség egyes tagjai kritizálják, mondván, hogy eltereli a figyelmet a könnyebben elérhető célokról, illetve a politikai manipuláció eszköze lehet a pártelit kezében, az mégis érzékeny húrokat penget a kisebbségi magyarokban, és továbbra is fontos forrása a politikai mobilizációnak.<sup>22</sup> A magyar

<sup>21</sup> STROSCHIN, Sherrill: *Ethnic Struggle, Coexistence, and Democratization in Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

<sup>22</sup> KERTÉSZ Melinda: Hosszú menet lesz: Nem elég frusztrált a romániai magyarság az autonómiához?, *Transindex*, 2013. szeptember 20., <<http://itthon.transindex.ro/?cikk21289>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

kisebbségek további kulcsfontosságú, kisebbség-specifikus követelései: a vagyoni kártérítés (az államtól egyes kisebbségeknek vagy intézményeknek, mint például az egyház); a kisebbségi nyelv és a kulturális szimbólumok nyilvános helyeken és hivatalos környezetben való használatának támogatása; a kisebbségek szempontjából előnyösebb területi felosztás és választási küszöbök; és a kisebbségi vonatkozások figyelembe vétele a regionális gazdasági fejlesztések során. A magyar kisebbségek és képviselőik a legjobb esetben is csak kisebb előrelépéseket tudtak kicsikarni gyakran vonakodó többségi partnereiktől, s az ilyen „aszimmetrikus teljesítések” során a magyaroktól elvárták, hogy cserébe a korlátozott kormányzati hatalomért a legvisszafogottabb igényeiken kívül mindent feladjanak.<sup>23</sup> A legrosszabb esetben a magyar közösségek „elvesztették a biztos jövőbe vetett hitüket”, a közösségeik integritásának fenntartásával kapcsolatos hosszú távú kilátásaik terén pedig szinte „tapintható a bizonytalanság”.<sup>24</sup>

Tekintve, hogy aránylag kevés előrelépés történik a magyar kisebbségi követelések teljesítésében többségi államaik kormányai által, nem csoda, hogy a kisebbségi politikai vezetők és érdekvédők ügyük előremozdítása érdekében további szövetségeseket és küzdőtereket keresnek hazai politikai környezetükön kívül. De hogyan alakultak ki ezek a külső küzdőterek és szövetségek, és milyen változásokon mentek keresztül az idők során? A következő rész azokat a tényezőket körvonalazza, amelyek az externalizáció anyaország-, illetve Európa-központú módozatainak kialakulását, és a kettő interakcióját befolyásolták, Közép- és Kelet-Európa kommunista rezsimjeinek utolsó évtizedeitől kezdődően.

### *Externalizáció helyettesítéssel: a magyar kisebbségi kérdések hangoztatása*

A magyar kisebbségek, főként Csehszlovákiában és Romániában, jelentős asszimilációs nyomást tapasztaltak a kommunista rezsim alatt, de kevés csatornájuk volt az ügyük melletti mozgósításra vagy követeléseik nyilvánosságra hozatalára. Az eltérő véleményt odahaza nem tolerálták, és a nemzeti megnyilvánulásokat vagy elnyomták a szocialista internacionalizmus nevében, vagy kizárólag a többségi nemzet számára tartották fenn. Ráadásul a kommunista pártelit Magyarországon évtizedeken át valamiféle „programozott amnéziában” szenvedett a szomszédos országokban élő nemzettársaikat érő diszkriminációval és asszimilációval kapcsolatban, és a magyar kisebbségekkel kapcsolatos nemzeti érzések nyilvános megnyilatkozásait

<sup>23</sup> A fogalmak származási helye: KISS: *i.m.*, 57. p.

<sup>24</sup> SCHÖPFELIN, György: Hungary and the Transfrontier Communities, *Minority Studies*, 18/2015, 10. p.



rendre elfojtották.<sup>25</sup> Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején azonban a magyar rezsim elkezdte nemzetközi fórumokon nyilvánosan felhozni a magyar kisebbségi kérdést, és egyre inkább bevonta a regionális magyar közösségeket kulturális és külpolitikájának hatókörébe. Ahogy Magyarország geopolitikai pozíciója megváltozott és a Szovjetunió elkezdett kivonulni a régió mikromenedzsmentjéből, Magyarország kihasználta a lehetőséget, hogy kritikát fogalmazzon meg Románia és Csehszlovákia kisebbségpolitikájával kapcsolatban. A magyar kormányra nyomást gyakoroltak a fokozatosan felbátorodó értelmiségi ellenzék tagjai, akik egyre inkább kezdtek a szomszédos országokban élő magyarok által elszenvedett emberi jogi sérelmekre koncentrálni. Ebben az új belpolitikai és geopolitikai kontextusban a magyar pártvezetés felismerte a lehetőséget, hogy fokozatosan a magyar kisebbségek legfontosabb külső szószólójává váljon.<sup>26</sup>

Magyarország elmozdulását a kisebbségi ügyek képviselői irányában az 1975-ben elkezdődött helsinki emberi jogi folyamat is elősegítette. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia záróokmányát, amely EBEÉ Záróokmányként vagy Helsinki Záróokmányként is ismert, 1975-ben harmincöt európai ország írta alá, köztük a Szovjetunió és a szovjet blokk államai, Albániát kivéve. Célja, amit eredetileg a Varsói Szerződés egy 1969-es javaslata vetett fel, az volt, hogy fórumot teremtsen Kelet- és Nyugat-Európa számára olyan közös érdeklődésre számot tartó kérdések megvitatására, mint a biztonság, a gazdasági témák és az emberi jogok. Ami ezt az okmányt hasznossá tette az olyan országok, mint Magyarország számára, az a hetedik elvben kifejtett figyelmeztetés volt, miszerint azok a résztvevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, „tisztelőleg tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren”.<sup>27</sup> Ez a nyelvezet, bár nem különösebben erős vagy kötelező érvényű, mégis „megalapozta a jogot, hogy kifogásolni lehessen az emberi jogok (és ezen belül a kisebbségi jogok) mindennemű megsértését anélkül, hogy ez »beavatkozást« jelentene az adott ország saját igazságszolgálat-

<sup>25</sup> LUDANYI, Andrew: Programmed Amnesia and Rude Awakening. Hungarian Minorities in International Politics, 1945–1989, In: ROMSICS, Ignác (ed.): *20th Century Hungary and the Great Powers*, Columbia University Press, New York, 1995.

<sup>26</sup> Bővebben erről változásról L.: WATERBURY, Myra A.: *Between State and Nation. Diaspora Politics and Kin-state Nationalism in Hungary*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, 37–49. p.

<sup>27</sup> THOMAS, Daniel C.: *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton University Press, Princeton, 2000, 27–88. p.

tásába”.<sup>28</sup> A helsinki folyamat és záróokmány így a magyar pártelitnek egyedi lehetőséget nyújtott arra, hogy képviselje és hangoztassa nézeteit a nemzetiségi kérdésről, új normatív kereteket kínálva, amelyek legitimálják a harmadik fél beavatkozását az elnyomott csoportok javára.

Ennek a születőben lévő nemzetközi emberi jogi keretnek a nyelvezetét használva kezdtek a magyar kommunista rezsim tagjai nagyobb nyilvánosság előtt szót emelni a régióban élő magyar kisebbségekkel való bánásmód ügyében, kijelentve, hogy kritikájukat nem a nacionalizmus feléledéseként kell tekinteni, hanem mint a kisebbségi jogokkal való indokolt törődést. Az 1980-as évek második felében a magyar kisebbségi kérdés kapcsán drámai elmozdulás történt a kommunista párt korábbi óvatos és közvetett álláspontjától, amely a szomszédos kormányokkal folytatott sikertelen nem hivatalos tárgyalásokból és jóindulatú hivatkozásokból állt a kisebbségi közösségekre mint az államok közötti „barátság hídjaira”.<sup>29</sup> 1988-ban a párt külügyi hivatalában dolgozó reformereknek nem esett nehezére megfogalmazni Magyarországon kialakulóban lévő anyaországi érdekvédelmének elveit: „A határainkon túl élő magyarok [...] a magyar nemzet részét képezik. Joggal várják el, hogy Magyarország felelősnek érezze magát sorsukért és kiálljon értük, ha hátrányos megkülönböztetésben van részük.”<sup>30</sup> Ezután Magyarország szándékát, hogy a magyar kisebbségek szószólójaként lépjen fel, Horn Gyula külügyminisztériumi államtitkár erősítette meg abban a beszédében, amelyet 1989 februárjában mondott el az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának ülésén:

Magyarország különösen érdekelt a nemzeti kisebbségek sorsában. Európa legnagyobb kisebbsége a Magyarországgal szomszédos államokban él és a magyar nemzet jelentős részét képezi. Ez indokolja, hogy elismerjük, hogy a nemzeti kisebbségek jogai – legyenek azok egyéni vagy kollektív jogok – szerves részét képezik az egyetemes emberi jogoknak. Javasoljuk e jogok törvénybe foglalását, ami alapulhat az Emberi Jogok Bizottsága előtt fekvő megállapodás-tervezet cikkelyein, valamint az Emberi Jogi Egyezmény jelenleg érvényben lévő szabályozásán. Többek között az a szabályozás, amely a kisebbségi jogok ellenőrzését szolgáló részletes és megfelelően hatékony nemzetközi mechanizmust tartalmaz-

<sup>28</sup> VÁLI, Ferenc: International Minority Protection from the League of Nations to the United Nations, In: BORSODY, Stephen (ed.): *The Hungarians. A Divided Nation*, Yale Centre for International and Area Studies, New Haven, 1988, 111. p.

<sup>29</sup> KENDE, Pierre: Communist Hungary and the Hungarian Minorities, In: BORSODY (ed.): *i.m.*, 286. p.

<sup>30</sup> Szűrös Mátyás, a Magyar Szocialista Munkáspárt külügyi titkára egy 1988. januári rádióinterjúban. Idézve a Szabad Európa Rádióban, „Minden magyar tagja a magyar nemzetnek”, In: TABAJDI Csaba (szerk.): *Mérleg és számvetés tizenhárom év után. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdete*, Codex Print Kft., Budapest, 2001.

za, kiterjedhetne a kisebbségi kultúra, kulturális értékek és történelmi emlékezet megőrzésére, valamint az anyanyelven történő vallásgyakorlás tiszteletben tartására is.<sup>31</sup>

A nyugati magyar diaszpórában szerveződő lobbicsoportok, mint például az Amerikai Erdélyi Szövetség és a Romániai Emberi Jogokért Bizottság (ebből jött létre később a Magyar Emberi Jogi Alapítvány – Hungarian Human Rights Foundation, HHRF), szintén fontos szerepet játszottak a magyar kisebbségi helyzet nemzetközi nyilvánosságra hozatalában. Míg az 1970-es években és az 1980-as évek elején egyes nyugati vezetők nagyra tartották Romániát, amiért független a Szovjetuniótól, 1985-re a fenti szervezetek lobbitevékenysége meggyőzte az Egyesült Államok kongresszusát, hogy vonja vissza Románia legnagyobb kedvezményes kereskedelmi státuszát.<sup>32</sup> A HHRF és egyéb nyugati diszpóra csoportok erőfeszítései a lobbitevékenység és az információgyűjtés terén, valamint a Szabad Európa Rádió, a Human Rights Watch, a Helsinki Watch és emigráns akadémikusoktól származó angol nyelvű beszámolók ráirányították a globális média figyelmét a magyar nemzeti kisebbségek által tapasztalt legszörnyűbb erőszakos asszimilációs eljárásokra. Ezek között szerepelt vezető magyar értelmiségiek zaklatása vagy száműzése és magyar nyelvű könyvek és folyóiratok betiltása is. 1989 márciusában Magyarország igen szavazatával és a Szovjetunió és Kelet-Németország tartózkodása mellett a közvélemény nyomására az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága elítélte Románia jogsértő viselkedését, így ez lett az első alkalom, hogy az egyik kommunista állam egy másik kommunista állam ellen szavazott egy ENSZ-testületben.<sup>33</sup>

A kommunista párt uralkodásának utolsó évében Magyarország konkrét lépésekre kényszerült, mivel a menekültválság a magyar nemzeti kisebbség szorult helyzetét áthozta a határon, egyenesen a kormány küszöbére. 1987-ben és 1988-ban, ahogy a gazdasági és szociális helyzet romlott, főként magyar nemzetiségű menekültek ezrei – megközelítőleg húszezer fő – léptek át a román–magyar határt. A magyar hatóságok eleinte azzal próbálták megállítani az áradatot, hogy visszatérésre biztatták a menekülteket, és csak ideiglenes támogatást nyújtottak nekik, de megtagadták tőlük a letelepedési engedélyt. Később azonban a menekültek visszafordítása elleni tiltakozások miatt a Magyar Szocialista Munkáspárt kénytelen volt menedéket nyújtani a

<sup>31</sup> „Dr. Horn Gyula külügyminisztériumi államtitkár beszéde Genfben az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának ülészakán (1989. február 27.)”, In.: TABAJDI (szerk.): *i.m.*

<sup>32</sup> LUDANYI: *i.m.*

<sup>33</sup> CALLCOTT, John A.: „U.N. Human Rights Commission Condemns Romania”, *United Press International*, 1989. március 9., <<https://www.upi.com/Archives/1989/03/09/UN-human-rights-commission-condemns-Romania/9783605422800>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

magyarok számára anyaországukban.<sup>34</sup> 1988. március 17-én a kormány megszavazta egy háromszázmillió forintos letelepítési alap létrehozását, amely lakást, oktatást és egészségügyi ellátást biztosított a menekültek számára.<sup>35</sup> 1989 októberére Magyarország aláírt egy megállapodást az ENSZ menekültügyi főbiztosával (UNHCR) a Romániát elhagyó menekülteknek nyújtandó nemzetközi segítyről, ami szorosabbra kötötte az állam együttműködését a nemzetközi intézményekkel a magyar kisebbségek szolgálatában.<sup>36</sup>

1990-ben az első demokratikusan megválasztott, posztkommunista magyar kormány, amelyet a Magyar Demokrata Fórum (MDF) vezetett Antall József miniszterelnökkel az élén, elkötelezte magát, hogy folytatja és növeli Magyarország szerepét a nemzetközi és európai egyezményekben foglalt kisebbségi jogi rendelkezések szorgalmazásában és azok végrehajtásában. A magyar pártok általános konszenzusra jutottak arról, hogy a diplomáciai érdekképviselő és a regionális és nemzetközi szervezetek bevonása a két legfontosabb út, amelyeken Magyarország elérheti a magyar kisebbségek helyzetének javulását, akik továbbra is küzdöttek, hogy megtalálják a helyüket a saját országaikban zajló demokratikus átmenetek során. Egy 1991-ben az ENSZ-ben elmondott beszédében Antall miniszterelnök kinyilvánította elkötelezettségét a kisebbségi jogok „aktív védelme” mellett, amit reményei szerint szigorúbb és könnyebben betartatható nemzetközi kisebbségi jogok megalkotása fog segíteni.<sup>37</sup> A magyar kormánynak volt néhány korai próbálkozása, hogy normalizálja a kapcsolatát azokkal az államokkal, amelyekben magyar kisebbségek éltek. 1991. december 6-án a „jósomszédi viszonyról” írt alá bilaterális egyezményt Ukrajnával, amit megelőzött egy nyilatkozat a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos együttműködés elveiről. Ezt követte az egyezmény Horvátországgal és Szlovéniával 1992-ben.<sup>38</sup>

Az Antall-kormány idővel túllépett az anyaországi érdekvédelem óvatosabb megközelítésén és a szomszédos államokban élő magyar kisebbségek helyzetét a regionális viszonylatokban a legfőbb külpolitikai prioritásává tette, és a belpolitikában is nagy hangsúlyt kapott.<sup>39</sup> Az MDF vezette kormány

<sup>34</sup> KENDE: *i.m.*, 477. p.

<sup>35</sup> DEMPSEY, Judy: Romania Refugees Find Sanctuary in Hungary, *Financial Times*, 13 May 1988.

<sup>36</sup> Hungary signs accord with U.N. refugee agency, *United Press International*, 4 October 1989, <<https://222.upi.com/Archives/1989/10/04/Hungary-signs-accord-with-UN-refugee-agency/5246623476800>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>37</sup> AVAR János: Sürgetjük a nemzetközi közösséget a kisebbségi jogok „aktív védelmére”. Antall József az ENSZ-ben, *Magyar Nemzet*, 1991. október 2.

<sup>38</sup> BÍRÓ, Gáspár: Bilateral Treaties between Hungary and Its Neighbours after 1989, In: ROMSICS, Ignác – KIRÁLY, Béla (eds.): *Geopolitics in the Danube Region. Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998*, Central European University Press, Budapest, 1999, 347–378. p.

<sup>39</sup> WATERBURY: *Between State and Nation...*, 55–64. p.

anyaországi érdekvédelmi tevékenységét maximalista hozzáállás jellemezte, amelyben a szomszéd kormányokkal való diplomáciai kapcsolatokat hozzákötötték a magyar kisebbség javát szolgáló egyes kisebbségi jogok biztosításához. A két célt vagy együtt kell elérni, vagy sehogyan.<sup>40</sup> A Romániával és Szlovákiával kötendő bilaterális egyezmények megfeneklettek az ott hatalmon lévő nacionalista kormányokkal való rossz viszony miatt, és Szlovákia 1992–1993-ban kialakult független államisága miatt. A magyar kormány ekkor kihasználta abból adódó helyzeti előnyét, hogy korán tagja lett az akkor létező nemzetek feletti és regionális szervezeteknek, és megpróbált ebből az irányból nyomást gyakorolni azokra a magyar kisebbségekkel rendelkező államokra, amelyek még nem voltak tagok. 1993-ban Magyarország kijelentette, hogy Szlovákia felvételét az Európa Tanácsba, melynek Magyarország már 1990-től tagja volt, mindaddig el kell halasztani, amíg Szlovákia „biztató lépéseket” nem tesz az országban élő magyar közösség követeléseinek teljesítésére.<sup>41</sup> Hasonlóképpen Magyarország visszautasította Románia felvételi kérelmét a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Övezetbe (CEFTA), és tartózkodott a Románia Európa Tanács-tagságáról tartott szavazáson.<sup>42</sup> Az Antall-kormány tagjai burkoltan arra is céloztak, hogy Romániának és Szlovákiának nehéz dolga lesz, ha a NATO tagjává akar válni, amennyiben nem teljesíti a kisebbségi jogok kérdésével kapcsolatos magyar követeléseket.<sup>43</sup> Ez a stratégia, hogy Magyarország regionális intézményekben betöltött pozícióját használják arra, hogy nyomást gyakoroljanak a bejutni kívánó tagállamokra a kisebbségi jogokkal kapcsolatos kérdésekben, kipróbált és megbízható eszköze maradt több egymást követő magyar kormánynak. Például amikor Ukrajna 2017 őszén egy olyan oktatási törvényt fogadott el, ami hátrányos helyzetbe hozza a kisebbségi nyelven történő oktatást, a magyar kormány megígérte, hogy akadályozni fogja Ukrajnának az EU-tagság felé irányuló minden lépését.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> „Jeszenszky Géza külügyminiszter válasza az Országgyűlés ülészakán - a magyar nemzeti kisebbségek ügyében elhangzott képviselői interpellációra”, 1990. október 30., közölve: TABAJDI (szerk.): *i.m.*, 377–380. p.

<sup>41</sup> WATERBURY: *Between State and Nation...*, 64. p.

<sup>42</sup> BESENYEY WILLIAMS, Margit: *European Integration and Minority Rights. The Case of Hungary and Its Neighbors*, In: LINDEN, Ronald H. (ed.): *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2002, 234. p.

<sup>43</sup> Az MDF szóvivője a párt külpolitikai vonalvezetését magyarázza, Magyar Rádió, Budapest, 1994. március 25. (a BBC Summary of World Broadcasts 1994. március 28-i összegzéséből).

<sup>44</sup> Magyar Külügyi és Külgazdasági Minisztérium: „Ez fájdalmas lesz Ukrajna számára”, 2017. szeptember 26., hozzáférhető: <<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/this-will-be-painful-for-ukraine>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

### *Externacionalizáció feltételekhez kötés és anyaországi pártfogás által*

Az 1990-es évek végére, a 2000-es évek elejére a magyar kisebbségek már jobban tudták érvényesíteni saját érdekeiket, és függetlenebb hozzájárulásuk volt az európai fórumokhoz és intézményekhez. Az EU- és a NATO-tagság feltételekhez kötésének folyamata, amelynek keretében a várományos tagállamoknak bizonyítaniuk kellett, hogy megérdemlik a felvételt, siettetette Magyarországot, hogy fennmaradó szomszédaival is aláírja a bilaterális szerződéseket, és arra készítette a román és szlovák többségi elitet, hogy vegyék be a magyar kisebbségi pártokat a kormánykoalícióikba.<sup>45</sup> Ennek eredményeképp 1996 végén az RMDSZ lehetőséget kapott, hogy csatlakozzon egy nagy, közép-jobb kormánykoalícióhoz, mely lépés célja az volt, hogy megmutassa az olyan külső szemlélőknek, mint a NATO és az EU, hogy Románia túljutott átalakulásának *illiberális* fázisán, és bízni lehet benne mint potenciális tagállamban.<sup>46</sup> Hasonló fejlődés ment végbe Szlovákiában 1998-ban, amikor a három legnagyobb magyar párt koalíciót alakított és csatlakozott a kormánykoalícióhoz, amely végül legyőzte Mečiar-t. Az EU-hoz való csatlakozás megint csak új utakat nyitott a magyar kisebbségek érdekvédelme előtt, mégpedig a monitoring-folyamat képében, amely különböző területeken értékelte a jelölt államokat, többek közt az alapvető emberi és kisebbségi jogok területén.<sup>47</sup>

A szervezetekbe való felvétel feltételhez kötésén túl egy új „nemzetek feletti jogrendszer” kezdett kialakulni Európában, amely legitimálta és intézményesítette a magyar és más nemzeti kisebbségek legalább néhány követelését.<sup>48</sup> Az EBESZ 1992-ben létrehozta a kisebbségi főbiztosi hivatalt, hogy korai előrejelző rendszerként szolgáljon az interetnikus viszonylatokban a jugoszláviai konfliktusra való tekintettel. Az Európa Tanács, amely a legfőbb „állam-társadalom kapcsolatokkal” foglalkozó európai intézmény, megalkotta az első jelentős egyezményeket, amelyek a nemzeti és nyelvi kisebbségekkel foglalkoznak.<sup>49</sup> a

<sup>45</sup> CSERGŐ–REGELMANN: *i.m.*

<sup>46</sup> SZÁSZ, Alpár Zoltán: Recent Developments in Romanian Political Life, In: ROBOTIN, Monica – SALAT, Levente (eds.): *A New Balance. Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, Open Society Initiative, Budapest, 2003, 99–112. p.

<sup>47</sup> VACHUDOVA, Milena Anna: *Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>48</sup> HUGHES, James – SASSE, Gwendolyn: Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, *JEMIE – Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 4, 1/2003, 1–37. p., <[https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003\\_Hughes\\_Sasse.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>49</sup> MABRY, Tristan J.: Forked Tongues. The Language Politics of Divided Nations, In: MABRY, Tristan J. – MCGARRY, John – MOORE, Margaret – O’LEARY, Brendan (eds.): *Divided Nations and European Integration*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, 55–88. p., 70. p.

Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1992-ben és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt 1995-ben. Ezen kívül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, amely a negyvenhét tagállam képviselőit hívja össze<sup>50</sup> négyszer egy évben, még egy fontos fórumot kínált a kisebbségi jogok kérdésével kapcsolatos nyelvezet alakítására. A közgyűlés határozatai és ajánlásai, amelyek a hozzá benyújtott és általa szavazásra bocsátott bizottsági beszámolókon alapultak, gyakran alaposabban foglalkoztak a nemzeti kisebbségi kérdésekkel, mint az EU intézményei. Amikor Románia és Szlovákia az Európa Tanács tagjai lettek, nyomatékosan javasolták nekik, hogy írják alá ezeket a keretegyezményeket, mert ez feltétele lehet az EU-tagságuknak. A keretegyezmények betartását ellenőrző jelentések újabb lehetőséget szolgáltatottak a kisebbségi csoportok számára, hogy felhívják a figyelmet a velük való bánásmódban és a kisebbségi jogok érvényesülésében jelentkező elégtelenségekre. A magyar kisebbségi pártok és civil csoportok máig gyakran nyújtanak be „árnyékjelentéseket”, hogy kritikusan ellensúlyozzák a hivatalos jelentéseket, amelyek a kormányok önértékelésén alapulnak.<sup>51</sup>

Amint a magyar kisebbségeknek lehetőségük nyílt részt venni a kormányzásban és nagyobb befolyásra tettek szert az európaizálódás folyamatában, Magyarország anyaországszerepe is megváltozott. A magyar állami elit tudatosította, hogy Magyarország szerepe ezentúl nem „egy hallgatásra ítélt, szervezetlen magyar közösség képviselete és érdekvédelme”.<sup>52</sup> A határon túli magyarok „szervezeteikből, intézményeikből és a parlamenti képviselükből kiépítettek egy réteget”, amelyen keresztül „megfogalmazhatják saját céljait és törekvéseit”.<sup>53</sup> Magyarország elsődleges feladata most e törekvések támogatása volt. Az asszimilációs és kirekesztő politika elleni

<sup>50</sup> Nem minden ET-tagállam EU-tag is egyúttal.

<sup>51</sup> Például az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és a Székely Nemzeti Tanács jelentése: *Shadow Report to the Fourth Report Presented to the Secretary General of the Council of Europe on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Romania* (Kolozsvár, 2016. december), <[https://emnt.org/archivum/admin/data/file/20170627/hnct-sznc-shadowreport\\_final.pdf](https://emnt.org/archivum/admin/data/file/20170627/hnct-sznc-shadowreport_final.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.); az RMDSZ jelentése: *Parallel Report for the Advisory Committee of Experts to the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Kolozsvár, 2016), <[http://www.dahr.ro/uploads/fileok/dok/report\\_kk\\_05\\_04\\_EN-1.pdf](http://www.dahr.ro/uploads/fileok/dok/report_kk_05_04_EN-1.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.); FIALA-BUTOR, János: *Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report Submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities for Consideration by the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention* (Somorja, 2014. július).

<sup>52</sup> „Jeszenszky Géza külügyminiszter válasza az Országgyűlés ülészakán – a magyar nemzeti kisebbségek ügyében elhangzott képviselői interpellációra”, 1990. október 30., közölve: TABAJDI (szerk.): *i.m.*, 377–380. p.

<sup>53</sup> „Jeszenszky Géza külügyminiszter nyilatkozata első nemzetközi sajtókonferenciája keretében”, 1990. május 30., közölve: TABAJDI (szerk.): *i.m.*, 368–369. p.

bástyának a szomszédos országokban lévő kisebbségi kulturális, oktatási és gazdasági intézmények anyaországi finanszírozását tekintették. A magyar kormány által támogatott kisebbségi intézmények eszközökkel szolgálhattak a kisebbségi identitás megerősítését célzó projekthez, illetve elősegíthették azt a kulturális és regionális fejlesztést, amely megelőzi a kisebbségi magyarok elvándorlását és ezzel a közösségeik demográfiai erejének további csökkenését.

Ez a váltás Magyarország anyaországi álláspontjában az agresszív érdekvédelemtől a mérsékeltebb diplomácia és a formálisabb és erőteljesebb határon átnyúló segélyrendszer irányába a Magyarországon 1994 után bekövetkezett politikai változásoknak volt köszönhető. Már az Antall-kormány gondoskodott a magyar kisebbségi intézmények bizonyos fokú kulturális és politikai támogatásáról a korai posztkommunista években, beleértve a Duna TV-t, azt a speciális csatornát, amely a kisebbségi közösségek számára sugárzott műsort magyar nyelven.<sup>54</sup> A határokon átnyúló finanszírozás rendszere azonban 1994 és 2002 között nőtt meg és intézményesült. 1994-ben az új bal-közép MSZP-SZDSZ koalíciós kormány hozzálátott a korábban informális határon átnyúló hálózatok és támogatások modernizálásához és intézményesítéséhez új, a kormány által finanszírozott alapítványok létrehozásával, vagy a már meglévők hivatalos kormány szintre emelésével. Az MSZP által dominált parlament törvényeket fogadott el a személyi jövedelemadóval és társasági adóval kapcsolatban, amelyek lehetővé tették az adófizetőknek, hogy adójuk bizonyos százalékát kisebbségi vonatkozású alapítványok támogatására allokálják.<sup>55</sup>

Ez az új kormány nagyobb hangsúlyt helyezett arra, ami a stabil gazdasági és politikai átmenet lebonyolításához és Magyarország majdani EU-csatlakozásához szükséges volt. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy Magyarország kisebbségi érdekvédelmi szerepét egyensúlyba hozták egyéb külpolitikai céljaival, és a magyar kisebbségeket úgy tekintették, mint olyan közösségeket, amelyeknek szükségük van Magyarországi támogatására, de amelyek végsősoron különállóak és különbözőek a magyar államtól. Ezeknek az új prioritásoknak megfelelően Horn Gyula miniszterelnök irányítása alatt alapszer-

<sup>54</sup> Az 1992. október 7-i, 1057-es számú kormányrendelet hozta létre. A műsorszolgáltatás 1992. december 24-én kezdődött.

<sup>55</sup> Az olyan alapítványok, mint az Új Kézfogás, amelyek pénztámogatást nyújtottak a magyar kisebbségi kisvállalkozásoknak és az Arany János Alapítvány, amely ösztöndíjakat adott magyar kisebbségi tudósoknak és kutatóknak, hivatalos státuszt kaptak, és – ami ennél is fontosabb – állami költségvetési tételeket a 1021/1995 és 104/1997 számú kormányrendeleteknek köszönhetően. L.: TÓTH Judit: *Diaspora in Legal Regulation: 1989–1999*, In: KISS, Ilona – MCGOVERN, Catherine (eds.): *New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine. Legal Regulations and Current Politics*, Open Society Institute – COLPI, Budapest, 2000, 42–65. p.



ződést írtak alá Romániával és Szlovákiával, belátva, hogy Magyarországnak az EU-tagság felé törekvés szempontjából fontos, hogy normalizálja bilaterális kapcsolatait *nehéz* szomszédaival. Az MSZP-SZDSZ-kormány keresztülvitte a szerződések aláírását azon kritikák ellenére, hogy a szerződési folyamatból kizárták a magyar kisebbség képviselőit, valamint hogy maguk a szerződések nem rögzítettek olyan kulcsfontosságú kisebbségi jogi célkitűzéseket, mint az autonómiához való jog. A Romániával kötendő alapszerződés aláírását például ismételten megakadályozta az, hogy nem tudtak közös álláspontra jutni az Európa Tanács kisebbségekkel való bánásmóddal kapcsolatos normáinak nyelvezetéről. Különösen a tanács 1201-es ajánlását tekintette úgy Románia, mint ami *kollektív jogokat* és területi autonómiát tesz lehetővé, ezért ez vitás ponttá vált. Végül a szerződést egy megszorítással írták alá, amely úgy értelmezi az ajánlást, hogy az nem garantálja az etnikai alapú területi autonómiához való jogot.<sup>56</sup> A szerződések mindenestre intézményesítették azt a gondolatot, hogy a kisebbségi kérdések nem tartoznak „kizárólag az adott állam belügyeinek körébe”, és hogy „a nemzetközi normákon alapuló hatékony védelmi rendszer »kívülről is rákényszeríthető« azokra az országokra, ahol a többségi és kisebbségi lakosság közötti viszony feszült”.<sup>57</sup>

A Fidesz vezette első jobb-közép kormány, amely 1998-ban került hatalomra, kiterjesztette a magyar kisebbségi közösségekbe és azok politikai és kulturális intézményeibe való anyaországi beavatkozás hatókörét és mélységét. Orbán Viktor miniszterelnök és kormánya megváltoztatta és megerősítette Magyarország anyaországi hozzáállását először új szervezetek és fórumok létrehozásával, amelyek a magyar kisebbség politikai és kulturális vezetőinek közvetlenebb hozzáférést biztosítottak a magyar államhoz és annak politikai vezetőihez. A Fidesz-kormány létrehozta a Magyar Állandó Értekezletet (MÁÉRT), melynek célja az volt, hogy a világon élő magyarok félhivatalos konzultatív testülete legyen. 1999-es megalapításától fogva a MÁÉRT minden év decemberében ült össze Budapesten. A testületnek hat szakértői bizottsága volt, melyeket Magyarországról és a kisebbségi magyar közösségekből származó képviselők alkottak, és amelyek feladata az volt, hogy beszámolókat készítsenek a magyar parlament számára, és koordinálják az anyaországi politikával kapcsolatban megfogalmazott ajánlásokat.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> BLOCKER, Joel: Romania/Hungary: Historic Basic Treaty Signed Today, *RFE-RL*, 1996. szeptember 16.

<sup>57</sup> GÁL, Kinga: Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe. A New Inter-State Framework for Minority Protection?, *European Centre for Minority Issues Working Paper* no. 4, May 1999, 17. p., <<http://www.ecmi.de/publications/detail/04-bilateral-agreements-in-central-and-eastern-europe-a-new-inter-state-framework-for-minority-protection-191>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>58</sup> Németh Zsolt külügyminisztériumi államtitkár a szakértői bizottságok jelentéstevő feladatáról szólva az 1999. március 23-án elhangzott parlamenti beszédében (57.

Ahogy Duray Miklós, a szlovákiai MKP tiszteletbeli elnöke megjegyezte, a MÁÉRT létrehozása azt jelentette, hogy „mi [határon túli magyarok] bizonyos fokig részeivé váltunk a magyarországi folyamatoknak, sőt a törvényhozásnak, legalábbis elviekben”.<sup>59</sup> A MÁÉRT 2004-ig ülésezett rendszeresen, amikor is egy újabb, MSZP vezette kormány egy általa pártatlanabbnak tartott testülettel helyettesítette. Ezután a 2010-ben hatalomra került Fidesz vezette kormány újra visszaállította.

Másodsor, a Fidesz vezette kormány kiterjesztette a magyar kisebbségi közösségekbe és azok politikai és kulturális intézményeibe való magyar állami beavatkozás hatókörét és mélységét. Az anyaországszerep e kiterjesztésének csúcsa a magyar kisebbségi intézményi és politikai életben az úgynevezett státusztvény megalkotása volt 2001-ben.<sup>60</sup> A státusztvény egy vitatott jogszabály volt, amely különleges kedvezményeket és támogatásokat biztosított a szomszédos Romániában, Szlovákiában, Szerbiában, Horvátországban és Ukrajnában élő magyar kisebbségi közösségek számára. A magyar igazolványok – alapvetően etnikai személyigazolványok – megalkotása és kiosztása által a szomszédos államok magukat magyarnak tartó állampolgárai között, a státusztvény az igazolvánnyal rendelkezőket a magyar törvényhozás alányaivá és a magyar nemzet elismert tagjaivá tette. Az ideiglenes munkavállalási engedélyek bevezetésével a törvény a határon túli magyaroknak privilegizált hozzáférést biztosított a magyar munkapiachoz és a szociális jóléti rendszerhez. A státusztvény további felhatalmazásokkal és támogatásokkal látta el a magyar kisebbségi intézményeket, valamint a kulcsfontosságú politikai szereplőket. A törvény az arra jogosultaknak anyagi támogatást is kínált, hogy gyermeküket magyar tannyelvű iskolába küldjék, ami húszezer forintos támogatást jelentett gyermekenként azokban a családokban, ahol legalább két gyermek járt magyar iskolába. A magyar igazolványért való folyamodás menete a magyar egyházakat, politikai pártokat és civil szervezeteket tette meg a kedvezményekre való jogosultság bizonyításának végrehajtóivá.<sup>61</sup> A Fidesz-kormány arra is biztosított pénzeszközöket, hogy létrehozzanak a státusztvény hatálya alá nem tartozó intézményeket, mint például a Sapientia Egyetem, amely egy magyar tannyelvű magánegyetem Romániában.

ülésszak, 277. beszéd). Nyomtatásban: HARASZTI Pálné (szerk.): *Háttérinformációk – Dokumentumok. A szomszédos államokban élő magyarokról. I. kötet – Törvényalkotási háttéranyag*, Országgyűlési Könyvtár Képviselőtájékoztató Osztálya, Budapest, 2001.

<sup>59</sup> „Hungarian Forum Discusses Strategy for Ethnic Hungarians”, Duna Televízió, Budapest, a BBC Monitoring International Reports 1999. február 21-i beszámolója alapján.

<sup>60</sup> Hivatalosan a 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. A törvényt 92% igen szavazattal fogadták el.

<sup>61</sup> A státuszirodák számos fizetett állást hoztak létre, amelyeket az RMDSZ tölthetett fel. Vö. Kiss: *i.m.*, 65. p.

A státusztörvény elsősorban az EU-tagság egyenetlen kiterjesztésére adott válasz volt. Magyarország közeledése az EU-ba való felvételhez azt jelentette, hogy sok kisebbségi magyar maradna az új *vasfüggöny* rossz oldalán, hiszen a schengeni egyezmény megakadályozta volna a román, ukrán és szerb állampolgárokat abban, hogy vízum nélkül utazzanak Magyarországra. A schengeni határok ezért az externalizáció akadályává váltak, elvágva egyes magyar kisebbségeket a regionális intézmények és a mobilitáshoz való jogok ugyanazon rendszerétől, amelyhez másoknak hozzáférése volt, megnehezítve a magyar anyaországba való bejutást. A magyar kormány erre a kihívásra felelt a státusztörvény létrehozásával, ami feszültséget okozott a szomszédos kormányokkal a szuverenitás kérdésében és kritikát váltott ki egyes európai megfigyelők részéről is.<sup>62</sup> Rögtön a státusztörvény elfogadása után a román miniszterelnök, Adrian Năstase azt követelte a Velencei Bizottságtól (más néven az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottságtól), hogy vizsgálják meg „a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény [...] összeegyeztethetőségét az európai normákkal és a nemzetközi közjog elveivel”.<sup>63</sup> A Velencei Bizottság jelentése, amely 2001 októberében jelent meg, feltételelesen elismerte az olyan államok, mint Magyarország jogát, hogy nemzetársai érdekében más államokban beavatkozzon, mindaddig, amíg ez a kisebbségvédelem célját szolgálja. Mindazonáltal a bizottság aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az etnikai személyigazolványok kiállítása a magyar etnikai közösségek belátására van bízva, valamint kifogásolta a munkavállalási engedélyek etnikai alapon történő kiadását.<sup>64</sup>

### *Externalizáció európai integráció és anyaországi koordináció révén*

A 2007-től 2017-ig tartó tíz évben a magyar kisebbségi jogi követelések externalizációját a Kárpát-medencében élő magyarok többségét érintő európai integráció valósága formálta, és azok a lehetőségek, amelyeket ez jelentett Magyarország mint aktív anyaország, valamint a magyar kisebbségi politikai szereplők számára. Románia 2007-ben vált EU-tagállammá, csatlakozva Magyarországhoz és Szlovákiához, akik 2004 óta voltak tagok. Az első magyar

<sup>62</sup> WATERBURY, Myra A.: Uncertain Norms, Unintended Consequences. The Effects of European Union Integration on Kin-state Politics in Eastern Europe, *Ethnopolitics*, 7, 2-3/2008, 217-238. p.

<sup>63</sup> Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State (Jelentés a nemzeti kisebbségek anyaországaik általi kedvezményes kezeléséről), amelyet a Velencei Bizottság 48. plenáris ülésén fogadott el (Velence, 2001. október 19-20.), hozzáférhető: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)019-e)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>64</sup> A státusztörvényt e kritikák hatására idővel módosították.

kormány, amely az EU-s csatlakozási folyamat idején hatalmon volt, egy újabb bal-közép, MSZP vezetésű kormány volt, amely úgy látta, hogy ez a pillanat jó alkalom a magyar kisebbségi közösségek számára, hogy kijöjjenek Magyarország védnöksége alól és tőle függetlenül fejlődjenek. Több következménnyel járt és vitatottabb volt a 2010-ben hatalomra került, Fidesz vezette kormány válasza, amely az európaizálódásban az összmagyar integráció és koordináció kiterjesztésének és megerősítésének lehetőségét látta. A magyar állam által 2010 óta felállított irányelvek és stratégiák mélyebben beágyazták a magyar kisebbségi közösségeket a régió Budapestről szerteágazó politikai, kulturális és gazdasági hálózataiba. A koordináció és regionális nemzetépítés stratégiája leginkább három aránylag friss fejleményben követhető nyomon. Az első a magyar kisebbségek lehetősége, hogy magyar állampolgárságot és szavazati jogot kapjanak magyarországi állandó lakóhely nélkül. A második az európai magyarok lehetősége, hogy az EU-n és más regionális testületeken belül létező számos intraetnikus koordinációs fórum nyújtotta lehetőségeket igénybe vegyék. A harmadik pedig a magyar állam mélyebb intézményesítése a regionális magyar nemzet horgonyaként.

A 2002 és 2010 között hatalmon lévő, MSZP vezette kormány szándéka az volt, hogy a határon túli támogatás fókuszát áthelyezze a regionális gazdasági fejlesztésekre és az államok közti együttműködésre az EU regionális forrásainak kihasználásában. Úgy gondolták, hogy inkább segítenek a kisebbségi intézményeknek megtalálni a saját maguk fenntartásához szükséges forrásokat, mint hogy Magyarország építse fel és tartsa fenn ezeket. Az MSZP magyar kisebbségi közösségeknek nyújtandó támogatással kapcsolatos politikája tudatosan utánozta az EU kompetitív támogatási szerkezetét. Nagyrészt azon alapult, hogy a regionális magyar közösségeket versenyképesebbé tegye az EU gazdaságán belül, és javítsa Magyarország esélyeit, hogy részt kapjon az EU regionális fejlesztési alapjaiból a szomszédos országokkal közösen benyújtott pályázatokon keresztül. Az európaisítás kontextusában Magyarország külön „bilaterális kapcsolatot” akart kiépíteni minden egyes magyar kisebbségi csoporttal a szomszédos országokban, és fel akarta adni azt, hogy átfogó megoldást találjon a magyar kisebbségi kérdésre.<sup>65</sup> Azáltal, hogy a támogatási és döntéshozatali folyamatok Magyarországon belül centralizálódtak, ugyanakkor a nagyobb magyar-magyar fórumokat kisebb, egymástól független részekre osztották, a folyamatba több szereplő szállhatott be és mindkét oldalon függetlenebb manőverezési lehetőségek születtek. A kisebbségi magyarok cserébe több ösztönzést – és több lehetőséget – kaptak, hogy létrehozzák saját intézményeiket és önállóan tárgyaljanak saját kormá-

<sup>65</sup> BÁRDI Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatáspolitikáról, 2004–2007, *Regio*, 2007/4., 128–164. p., <<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00068/pdf/128-164.pdf>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

nyaikkal. A magyar kisebbségi helyzet ily módon történő *európaiasításából* feltehetőleg Magyarország is profitált volna a piacok kiterjesztése, a versenyképesség növekedése által, valamint azért, mert anyaországi kötelezettségeinek csökkenésével az anyagi és erkölcsi teher egy része lekerült volna a kormányról.<sup>66</sup>

Az MSZP egy semlegesebb és kevésbé aktív anyaország-politikával kapcsolatos terve háttérbe szorult, amikor a botrány és a gazdasági válság lerombolta a kormányba vetett bizalmat.<sup>67</sup> Ezek a tényezők a magyar belpolitika ártrendeződéséhez vezettek, ami a Fidesz és szövetségesei számára 2010-ben még egy lehetőséget adott a kormányzásra, ezáltal a parlamenti mandátumok kétharmados többségével, ami a szembehelyezkedést gyakorlatilag lehetetlenné tette. Orbán miniszterelnök új kormányának egyik első fontos kezdeményezése az állampolgársági törvény módosítása volt, ami lehetővé tette a kisebbségi magyarok számára világszerte, hogy magyar állampolgársághoz jussanak anélkül, hogy állandó lakóhellyel rendelkeznenek Magyarországon. Az új állampolgársági törvény 2011 elején lépett érvénybe, és az év végére a parlament az alkotmányt is módosította, hogy a Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok is szavazhassanak a pártlistákra a parlamenti választásokon.<sup>68</sup> A 2014 áprilisában tartott parlamenti választás volt az első, amikor Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgároknak lehetősége nyílt regisztrálni és szavazni magyar parlamenti választásokon. A közvetlenül a választások előtt a hivatalos adatokból generált becslések szerint körülbelül ötszázötvenezer egyén kapott magyar állampolgárságot az új rendszerben, és ezek közül úgy háromszázötvenezer Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgár érte el a választójogi korhatárt. Ebből a háromszázötvenezerből majdnem kétszázezren – ami kb. hatvan százalékot jelent – regisztráltak a 2014 áprilisában tartandó választásokra. A 2016. júliusi adatok szerint mintegy nyolcszázhuszezer Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar kapott magyar állampolgárságot könnyített honosítás útján, legtöbbször Romániában, az ország magyar nemzetiségű lakosságának százalékos arányát tekintve pedig a legnagyobb arányban Ukrajnában.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> WATERBURY: *Between State and Nation...*, 135–139. p.

<sup>67</sup> Gyurcsány Ferenc MSZP-elnök, miniszterelnök 2009 márciusában lemondásra kényszerült a kormányzás átláthatóságának hiánya és a világgazdasági válságra adott válasza miatti növekvő elégedetlenség eredményeképp.

<sup>68</sup> A magyarországi lakosokkal ellentétben a külföldi magyar állampolgárok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre Magyarország vegyes választási rendszerében.

<sup>69</sup> Az Ukrajnában élő magyar lakosság 96,2%-a igényelt magyar állampolgárságot, szemben a romániai magyarok 40%-ával és a szlovákiai magyarok 0,6%-ával. POGONYI, Szabolcs: *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*, Palgrave Macmillan, New York, 2017, 170. p.

Az állandó lakhelyhez nem kötött etnikai alapú állampolgárság odaítélésének elsősorban szimbolikus jelentősége volt, célja azoknak a magyaroknak a kompenzálása, akiknek küzdeniük kellett egyedi kulturális és nyelvi közösségük és az anyaországhoz fűződő kapcsolataik fenntartásáért. Az állampolgárságnak azonban nyilvánvalóan fontos politikai jelentősége is van, miután egyéneket specifikus politikai és kulturális közösségekhez köt „jogi és politikai kötelekek hálózatán keresztül”.<sup>70</sup> A gyakorlatban az, hogy magyar állampolgárságért folyamodhatnak, számos lehetőséget kínált a kisebbségi magyaroknak. Először is, törvénybe iktatta a jogi és intézményes kapcsolatot Magyarország és a magyar kisebbségek között, biztosítva, hogy „egyetlen párt sem lehet közönyös” irányukban és problémáik iránt a jövőben.<sup>71</sup> A kisebbségi magyarok immár a magyar állam politikai közösségének tagjai lettek, akkor is, ha soha be sem tették a lábukat Magyarországra. Másodszor, megnövekedett a magyar kisebbség tagjainak mobilitása, és több potenciális módja képződött a határokon átnyúló politikai koordinációnak. Például az utóbbi két évtized egyik legnevesebb romániai magyar politikai szereplője, Tőkés László magyar állampolgárságának köszönhetően kerülhetett fel a Fidesz vezetete pártlistára a 2014-es európai parlamenti választásokon. A listán helyet kaptak az ukrainai és szerbiai kisebbségi magyar közösségek jelöltjei is, és be is kerültek az Európai Parlamentbe.<sup>72</sup> Végül, az állampolgárok és szavazók regisztrálása során a szomszédos államokban a kisebbségi magyar politikai, egyházi és civil szervezetek segítettek begyűjteni a folyamodványokat, szavazatokat és információkat. Az állampolgársági folyamodványok bevezetése és a szavazók regisztrálása a magyarországi választásokra lehetőséget nyújtott a kisebbségi magyar politikai és civil vezetők számára – politikai hovatartozásra való tekintet nélkül –, hogy kapcsolatba kerüljenek a választópolgárokkal, mégpedig olyan keretek között, amelyek jórészt pozitív szimbolikus jelentést hordoztak sokak számára: a Magyarországhoz való kapcsolódás és a magyar identitás *megjutalmazásának* érzését.<sup>73</sup>

Még mielőtt lehetőségük nyílt volna a magyar állampolgárság felvételére, az EU-tagállamokban élő magyar kisebbségeknek már hozzáférése volt eu-

<sup>70</sup> BAUBÖCK, Rainer: Constellations and Transitions. Combining Macro and Micro Perspectives on Migration and Citizenship, In: MESSER, Michi – SCHROEDER, Renee – WODAK, Ruth (eds.): *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, Springer-Verlag, Wien, 2012, 4–5. p.

<sup>71</sup> Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *Külhoni voksok a 2014-es parlamenti választásokon*, <[http://bgazrt.hu/npki/kiadvanyok/npki\\_elemzesek/](http://bgazrt.hu/npki/kiadvanyok/npki_elemzesek/)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>72</sup> Tőkés a harmadik helyet kapta a Fidesz listáján. Az ukrainai, szerbiai és szlovákiai magyar kisebbségi közösségek egy-egy képviselője is kapott helyet a listán (9., 10. és 21. helyet).

<sup>73</sup> Részletesebb elemzés: WATERBURY, Myra A.: National Minorities in an Era of Externalization. Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics, *Problems of Post-Communism*, 64, 5/2017, 228–241. p.

rópai szintű arénák egyre növekvő számához, amelyekben hangot adhattak érdekeiknek, és amelyeken keresztül erőteljesebben hallathatták hangjukat a magyar állam képviselőivel történő egyeztetésnek köszönhetően. Az EU-tagság a magyar kisebbség pártjainak és politikai szereplőinek biztosította a lehetőséget, hogy jelölteket állítsanak az európai parlamenti választásokon, amely a *kisebbségi érdekképviselet* kulcstestülete az EU-ban.<sup>74</sup> A magyar kisebbségek az Európai Parlamentet olyan fórumként használják, amelyen keresztül megkerülhetik saját államaikat, és nyomást gyakorolhatnak azokra sérelmeikkel és jogkövetelésekkel kapcsolatban, ráirányíthatják a figyelmet a kisebbségi jogok helytelen alkalmazásának egyes eseteire, és megkérdőjelezhetik a létező kisebbségi jogrendszer hatékonyságát annak kiterjesztése és további intézményesítése reményében. Számos stratégiát vetettek be céljaik elérése érdekében, beleértve az együttműködést más európai kisebbségekkel, a felszólalásokat és kérdések feltevését a bizottságban, és a releváns bizottsági pozíciókért való lobbizást.<sup>75</sup> A magyar kisebbségek különösen körültekintőek voltak az európai parlamenti pártcsoport kiválasztásában, kihasználva a lehetőséget az egész régióra kiterjedő egyeztetésre. Az 2009-es európai parlamenti választások óta minden kisebbségi magyar európai parlamenti képviselő az Európai Néppárt (EPP) tagja lett, ami a legnagyobb nemzetek fölötti pártcsoport az Európai Parlamentben. Az EPP a Fidesz pártcsoportja is, amely a legtöbb európai parlamenti képviselőt adja Magyarországról.

Az Európai Parlamentben jelenlévő magyarok megtanulták, hogy ha ők egy erős etnikai frakció tagjai egy nagy és befolyásos pártcsoportban, az hatással lehet arra, milyen gyakran és milyen körülmények között hallgatják meg követeléseiket. A nagy pártcsoportok befolyásolni tudják, hogy milyen kérdések kerülnek be az EP plenáris üléseinek napirendjébe, a bizottságok összetételét, az írott beszámolók hangvételét és az Európai Parlament kulcspozícióinak betöltését. A magyar állam európai parlamenti képviselői kihasználták ezt a lehetőséget a kisebbségi jogi kérdések terén. 2004-ben például a Fidesz az EPP-ben betöltött pozíciójából kifolyólag el tudta érni, hogy a pártcsoport elnöke kritikusan nyilatkozzon Románia választási törvényeiről, amiért azok megfosztják a választójoguktól a kisebb kisebbségi pártokat, hogy egy EPP-delegáció egy befolyásos fideszes parlamenti képviselő vezeté-

<sup>74</sup> Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *Enhanced Representation of Minority Interests in the EP. The Significance of Transborder Hungarian Mandates*, 2014, <[http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/EP\\_2014\\_npkianalysis.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/EP_2014_npkianalysis.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>75</sup> CSÁKY Zselyke: Együttműködés? Magyarország képviselői az Európai Parlamentben, *Regio*, 2008/1., 120-141. p., <<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00069/pdf/120-141.pdf>> (letöltve: 2018. 09. 18.); KESZLER Erika: Romániai magyar érdekképviselet az Európai Parlamentben az EP-képviselők felszólalásainak tükrében, *Magyar Kisebbség*, 2011/3-4., 283-305. p., <[http://epa.oszk.hu/02100/02169/00041/pdf/2011\\_3-4\\_007\\_283-305\\_Keszler%20Erika.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00041/pdf/2011_3-4_007_283-305_Keszler%20Erika.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

sével tényfeltáró látogatásra utazzon Romániába, amit az EP számára elkészített monitoring-javaslat és jelentés követett, valamint hogy pártcsoport-tájékoztató és jogszabálytervezet készüljön a szerbiai magyar kisebbségek elleni erőszakról.<sup>76</sup> 2010-ben a Fidesz sikeresen lobbizott pártcsoportjában, hogy a romániai magyar delegáció egy tagja, Tőkés László legyen az EP alelnöke, és a szlovákiai magyar Csáky Pál a petíciós bizottság alelnöke. A magyar kisebbségek sikeresen vettek részt a pártcsoportok közötti intraetnikus egyeztetésben, amivel maximalizálni kívánták érdekérvényesítési esélyeiket. 2004 után a tágabb EU-közösség tájékoztatását a kisebbségi magyarok helyzetéről, jogi követeléseik és sérelmeik hangoztatását és egy erősebb kisebbségi jogi keret szorgalmazását alapvetően a magyarországi delegáció négy tagja vállalta fel, akik három különböző országos pártból érkeztek, amelyek három különféle pártcsoporthoz csatlakoztak.<sup>77</sup> Ők négyen különösen sikeresek voltak az olyan kérdések körüli egyeztetésekben, mint Románia EU-felvétele és a vajdasági magyarellenes erőszak.<sup>78</sup> A pártok közti intraetnikus egyeztetés másik művelője az EP egy érdekcsoport-szövetsége, a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Csoportja volt.<sup>79</sup> A frakcióközi csoportot erősen befolyásolták a magyar kisebbségek és magyarországi szövetségeseik tapasztalatai, mivel megalapításától fogva egy magyar európai parlamenti képviselő vezeti. Ma a csoport tagjainak közel egyharmada magyar, köztük van a négy magyar kisebbségi európai parlamenti képviselő is Romániából és Szlovákiából.<sup>80</sup>

Egyeztetve a kisebbségi magyar EP-képviselőkkel és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének magyarországi, romániai és szlovákiai képviselőivel, a kisebbségi magyar képviselők részt vettek egy európai szintű projektben, amelynek célja a *hagyományos nemzeti kisebbségek* fogalom normatív legitimitásának fokozása volt, valamint a kollektív jogok megerősítő védelme. 2014 márciusában Kalmár Ferenc, egy magyarországi parlamenti képviselő felolvasta jelentését az ET Parlamenti Közgyűlésének „az európai hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól”, minekután 2012-ben kinevezték a téma jelentéstevőjévé. Nem meglepő, hogy a jelentés a Szlovákiában,

<sup>76</sup> Az EPP monitoring-testület felállítását javasolta Romániában, *MTI*, 2004. június 20.; Az EPP tagjai tájékoztatást kapnak a vajdasági atrocitásokról, *MTI*, 2004. július 6.; Az Európai Parlament csoportjai jóváhagyják a vajdasági támadásokkal kapcsolatos törvényeket, *MTI*, 2004. szeptember 7.

<sup>77</sup> Gál Kinga (Fidesz – EPP), Schöpflin György (Fidesz – EPP), Szent-Iványi István (SZDSZ – ALDE) és Tabajdi Csaba (MSZP – PES).

<sup>78</sup> CSÁKY: *i.m.*

<sup>79</sup> GÁL, Kinga – HICKS, David: The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, 2009–2014, *Europaisches Journal für Minderheitenfragen*, 3, 3–4/2010, 236–250. p.

<sup>80</sup> Gál Kinga fideszes európai parlamenti képviselő ma a frakcióközi csoport társelnöke. A frakcióközi csoport hatvanhat tagjából tizenkilenc magyar származású.



Szerbiában és Romániában élő magyar kisebbségekkel kapcsolatos sok vitás kérdést tartalmazott, és konklúziói alátámasztották e közösségek sok állítását.<sup>81</sup> A jelentés egyik kulcsfontosságú kijelentése a „hagyományos nemzeti kisebbségek” egyedi jellegének megkülönböztetése volt, mondván, hogy ők a nemzeti kisebbségeknek egy olyan alkategóriáját képezik, „akik ugyanazon a területen élnek és közös identitással rendelkeznek”.<sup>82</sup> A Kalmár-jelentés világosan leszögezte, hogy a kisebbség e speciális, egyedi történelmi és identitásbeli jellemzőkkel rendelkező alkategóriájának védelme a kollektív jogok szélesebb körű elfogadását teszi szükségessé, valamint, ellentmondásos módon, „területi önrendelkezési intézkedéseket”. Bár a *hagyományos* kifejezést később törölték a szövegből, a közgyűlés 2014 áprilisának elején szavazott róla, hogy a jelentést fogadják el mint határozatot (1985/2014) és mint ajánlást (2040/2014). A Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Csoportja később megtoldotta az ETPKGY-jelentést a „Strasbourggi manifesztó”-val, amely nagyrészt tükrözte Kalmár szóhasználatát.<sup>83</sup>

A kisebbségi magyar érdekek érvényesítésének és koordinálásának újabb regionális mozgásterei adódtak részben az alulról jövő európai polgári kezdeményezések (ECIs) 2012-es hozzáadásával az EU-szerződéshez, részben pedig fentről az Európai Bíróságon (ECJ) keresztül, amely az Európai Unió legfelsőbb jogi szerve. Az európai polgári kezdeményezések az egész EU-ra kiterjedő, petíció-alapú irányelvek az Európai Bizottság (EB) számára, amelyek a Lisszaboni Szerződés demokratizáló törekvéseinek részeként jöttek létre. Ezek a kezdeményezések cselekvésre készítetik az Európai Bizottságot, amennyiben az úgy találja, hogy a kezdeményezés az európai uniós törvény hatáskörébe és az EB jogalkotási hatáskörébe tartozik. A kisebbségi magyar politikai szereplők mélyen érintettek az ECI kampányaiban. Az RMDSZ, együttműködésben az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójával (FUEN) és a Dél-tiroli Néppárttal, megszervezte a *Minority SafePack* – egy-

<sup>81</sup> Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *Resolution of the Council of Europe on the Situation and Rights of National Minorities*, 2014, <[http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/ET\\_en.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ET_en.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.). L. még: VARGA, Péter: *The Kalmár Report. Minority Rights on the Agenda*, In: KANTOR Zoltán (ed.): *The Situation and Rights of National Minorities in Europe*, L'Harmattan-NPKI, Budapest, 2016, 29–40. p.

<sup>82</sup> KALMÁR, Ferenc: *The Situation and Rights of Traditional National Minorities in Europe*, ETPK 13445 sz. jelentés, 2014. március 24., <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20561&lang=en>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>83</sup> Az Európai Parlament Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Csoportja: *The Strasbourg Manifesto on the Protection of National Minorities and Languages within the Framework of the European Union*, 2014. április 17., <[http://www.e-f-a.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Studies\\_on\\_EFA\\_and\\_other\\_texts/Strasbourg\\_Manifesto\\_Intergroup.pdf](http://www.e-f-a.org/fileadmin/user_upload/documents/Studies_on_EFA_and_other_texts/Strasbourg_Manifesto_Intergroup.pdf)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

millió aláírás az európai sokszínűségért elnevezésű polgári kezdeményezést. A Minority SafePack kezdeményezés olyan intézkedésekre összpontosított, amelyek biztosítják a nemzeti kisebbségek, a kisebbségi nyelvek és a kulturális sokszínűség megerősítő védelmét.<sup>84</sup> Az Európai Bizottság elutasította a kezdeményezést, és nem engedélyezte annak továbbvitelét a regisztrációs szintre, mondván, hogy az kívül esik az EB jogi hatáskörén. Válaszul a FÜEN és partnerei 2013 novemberében az Európai Bíróság elé vitték az ügyet, tiltakozva a SafePack kezdeményezés regisztrációjának elutasítása ellen. A bíróság 2017 februárjában azt a határozatot hozta, hogy az EB helytelenül járt el, amikor a teljes kezdeményezést elutasította, és kijelentette, hogy a Minority SafePacknek legalábbis egyes részei jogosultak a továbbvitelre.<sup>85</sup> Az európai bírósági ügy lehetőséget nyújtott a regionális koordinációra, mivel a magyar kormány az európai bírósági eljárásba az Európai Bizottsággal szemben, a panaszosok oldalán szállt be, hozzátéve forrásait a SafePack-törekvésekhez és kihasználva a lehetőséget, hogy további nyomást gyakoroljon Romániára és Szlovákiára. Magyar szereplők is hoztak ügyeket az Európai Bíróság elé és az Emberi Jogok Európai Bírósága elé, melyek a magyar egyházi tulajdon romániai visszaállamosításával és a szlovákiai állampolgársági törvénnyel voltak kapcsolatosak, amely egyes szlovákiai magyarokat megfosztott szlovák állampolgárságuktól, amennyiben magyar állampolgárságért folyamodtak.<sup>86</sup>

Az állampolgárság kiterjesztésével és a kisebbségi jogi kérdésekkel kapcsolatos európai szintű magyar–magyar egyeztetéssel egyidejűleg az anyaország egyre inkább egy regionális magyar nemzet pénzügyi, információs és politikai központjaként pozicionálta magát. A jelenlegi kormány egy egyesített, összmagyar nemzet víziójával állt elő, amely egy politikailag és kulturálisan homogenizáló „közös politikai térre” épül.<sup>87</sup> Ennek a Fidesz-stratégiának a nyilvánvaló célja, hogy olyan kisebbségi magyar gazdasági, kulturális és oktatási intézményeket hozzon létre, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a

<sup>84</sup> A kezdeményezés teljes szövege: <<http://www.fuen.org/key-topics/european-citizens-intiative>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>85</sup> TÁRNOK, Balázs: European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens’ Initiative, *JEMIE – Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16, 1/2017, 79–94. p. A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) egy másik európai civil kezdeményezést terjesztett elő 2013 nyarán a régiók egyenlőségéről és a regionális kultúrák fenntarthatóságáról, amely inkább a területi alapú nemzeti és nyelvi kisebbségek különleges kollektív státuszán alapuló regionális autonómia ügyére fókuszált. Ezt a kezdeményezést ugyancsak elutasították a regisztrációs szinten, és az elutasítás egy újabb európai bírósági pert generált az Európa Tanács ellen, amely még folyamatban van.

<sup>86</sup> Lomnici Zoltán, a magyarországi központtal rendelkező Emberi Méltóság Tanácsának elnöke számos ilyen keresetet adott be.

<sup>87</sup> BÁRDI, Nándor: Different Images of the Future of the Hungarian Communities in Neighboring Countries, *European Review*, 21, 4/2013, 541–544. p.

magyar államhoz, amely létezésükért felel, és így immunissá válnak a többségi kormányokkal és az európai intézményekkel szemben, amelyek vonakodnak megvédeni és fenntartani a kollektív kisebbségi identitást.<sup>88</sup> A magyar állam azt a feladatot tűzte ki maga elé, hogy meggátolja a magyar kisebbségi közösségekben zajló további emigrációt és asszimilációt, kezdetben szakmai és gazdasági fejlesztési projektek elindításával. A 2015-ös évet az állam például a „határon túli magyar szakiskolák évének” nevezte ki, 2016 „a határon túli fiatal magyar vállalkozók éve”, 2017 pedig „a határon túli magyar családi vállalkozások éve” lett. Ennek célja a határon túli magyaroknak szánt, a Bethlen Gábor Alap által felügyelt magyar állami támogatások fókuszálása.<sup>89</sup> 2015 óta külön forrásokat ígértek a Vajdasági Gazdasági Fejlesztési Program keretében (160 millió euró körül) a szerbiai magyar kisebbség támogatására, amelyek elosztását a VMSZ felügyeli, és az Egán Ede-terv keretében Kárpátalja támogatására, ami magában foglalja a magyar vállalkozások tőkésítését.<sup>90</sup> A magyar kormány az utóbbi években komoly figyelmet fordít a magyar nyelvű oktatásra is: támogatta egy új magyar nyelvű egyetem, az Európa Kollégium megalapítását Szerbiában, és támogatást nyújt az ukrajnai magyar tannyelvű elemi iskolák számára. A jelenlegi Fidesz-kormány megpróbálta anyaországszerepét az állami intézményekben is megjeleníteni az anyaország-politikát és a támogatási rendszert felügyelő nemzetpolitikai államtitkárság és a kutatási és információk központként működő Nemzetpolitikai Kutatóintézet (NPKI)<sup>91</sup> megalapításával, valamint azzal, hogy minden közszolgálati alkalmazottnak előírja: abszolválja a külföldi magyarokat érintő állami rendelkezésekről szóló képzést.<sup>92</sup>

### *Az externalizáció hatásának felmérése*

A magyar kisebbségek sérelmeinek és törekvéseinek externalizációja elsősorban európai szervezetek révén és a magyar anyaország közbenjárásával, támogatásával és koordinációjával vegyes minősítést kapott átfogó hatásait tekintve. Bár a magyar kisebbségek aránylag kiváltságos helyzetben vannak, tekintve, hogy hozzáférésük van az európai intézmények egyre növekvő rendszeréhez, és élvezik az anyaországi szövetségesek és intézmények támogatását, a valóság az, hogy jelentős korlátai vannak annak, mennyiben képe-

<sup>88</sup> Kiss: *i.m.*, 67. p.

<sup>89</sup> A tematikus támogatások teljes listáját L.: <<http://bgazrt.hu/tamogatások>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>90</sup> L.: <<https://www.prosperitati.rs>> (letöltve: 2018. 09. 18.); <<https://www.eganedec.com>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>91</sup> L.: <<http://bgazrt.hu/npki>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>92</sup> L.: KÁNTOR (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek...*

sek a külső szereplők rávenni a kormányokat, hogy reagáljanak a kisebbségi jogi törekvésekre. Ahogy Schöpflin György magyar tudós, jelenleg európai parlamenti képviselő kijelentette, az európai kisebbségi jogi normák „kikényszeríthetetlenek”, és Magyarország anyaország-politikája „nem járt túl sok sikerrel”.<sup>93</sup> A következő szakaszban röviden felvázolom, milyen pozitív és potenciálisan negatív hatással voltak ezek az externalizációs stratégiák a magyar kisebbségre nézve.

Pozitív, hogy a regionális európai intézmények számos új lehetőséghez juttatták a nemzeti kisebbségeket, beleértve a magyar közösségeket is, szövetségek alakítására, törekvéseik megfogalmazására és a közösségépítésre mind belföldön, mind nemzetközi viszonylatban.<sup>94</sup> Ezek az európai politikai küzdőterek lehetővé tették a kisebbség képviselőinek, hogy megkerüljék az elutasító hazai döntéshozókat, nyomást gyakoroljanak rájuk, és a normák kiszélesítésén s újak létrehozásán dolgozzanak. Az európai szintű normatív változások potenciálisan legitimálják az identitással és jogokkal kapcsolatos követeléseket a belpolitika keretei között, és utat nyitnak a hazai politikai cselekvésnek.<sup>95</sup> Az Európai Unió nagymértékben mediatizált és intézményesített fórumai és más európai szervek, mint például az Európa Tanács, aránylag biztonságos és hatékony módját nyújtják a sérelmek nyilvánosságra hozatalának, a törekvések megfogalmazásának és a figyelem ráirányításának a tagállamok és a felvételért felelősök által elkövetett jogsértésekre. A törekvések maguk is alkalmat adnak szövetségépítésre és politikai mobilizációra. A kisebbségi elitek összehangoltan és együttműködve tudtak dolgozni az európai szervezetekben anyaországi szövetségeseikkel, akik a kisebbségi jogi kérdések szócsöveként működtek az európaizálódási folyamat során.<sup>96</sup> Az európai parlamenti választások lendületet adhatnak a mozgósításnak a rendszeres helyi és országos választásokon kívül is, és a kutatások azt mutatják, hogy a szervezett kisebbségi pártok részvétele az EP-választásokon gyakran aránylag magas az egyéb szavazói csoportokhoz

<sup>93</sup> SCHÖPFLIN: *i.m.*, 12. p.

<sup>94</sup> STEFANOVA, Boyka: An Ethnonational Perspective on Territorial Politics in the EU. East-West Comparisons from a Pilot Study, *Nationalities Papers*, 42, 3/2014, 463. p.; JOVANOVIĆ, Tamara H.: Introduction – Rethinking Approaches to Europeanization of Minority Politics, *JEMIE – Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 13, 3/2014, 6. p.; DEMBINSKA, Magdalena: Reframing Identity Claims. European and State Institutions as Opportunity Windows for Group Reinforcement, *Nations and Nationalism*, 18, 3/2012, 432. p.

<sup>95</sup> KREPAZ, Katharina: The Impact of Europeanization on Minority Communities in »Old« Member States: Italy and France, *JEMIE – Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 13, 3/2014, 74 p.; DEMBINSKA: Reframing Identity Claims..., 418. p.

<sup>96</sup> WATERBURY, Myra A.: National Minorities and Intra-Ethnic Coordination in the European Parliament. Evidence from Central and Eastern Europe, *Europe-Asia Studies*, 68, 3/2016, 391–408. p.

képest.<sup>97</sup> Az európai parlamenti választási kampányok szintén alkalmat adnak a magyar kisebbségi pártoknak, hogy a közösségi célokat és követeléseket európai intézményekhez és normákhoz kössék.

Mégis, az európaizálódásnak mint a jobb kisebbségi jogi állapotokhoz vezető útnak jelentős korlátai is vannak. Az egyik probléma az, hogy az európai parlamenti választások és az EU-ban vagy az Európa Tanácsban előforduló más nagy horderejű események kulcsfontosságú pillanatain kívül az európai intézmények továbbra is aránylag távolinak és elvontnak tűnnek az emberek életében. Ami a hazai hatásokat illeti, még a tagfelvétel feltételezésének aránylag erős hatása is csak másodlagos befolyással bír a konkrét intézkedésekre, amelyeket az államok a kisebbségi jogokkal és képvisellel kapcsolatban bevezetnek.<sup>98</sup> Az európai intézmények küzdenek a kisebbségvédelemmel kapcsolatos belső normák hiányával is. Egységes kisebbségvédelmi szisztéma híján, amely minden tagállamot kötelezne, belső következetlenséget látunk az EU egymáshoz hasonló követelésekre adott válaszaiban,<sup>99</sup> megoldatlan kisebbségi jogi feszültségeket, amelyek akár jelentősebb problémákká is fajulhatnak,<sup>100</sup> és képtelenséget arra, hogy erkölcsileg vagy jogilag szankcionálják a jogokat figyelmen kívül hagyó kormányokat EU-n belül és kívül.<sup>101</sup> Normák nélkül olybá tűnik, mintha az EU valami ad hoc „biztonsági” lencsére hagyatkozna, és csak akkor foglalkozna a kisebbségekkel, amikor fenyegetést jelentenek a stabilitásra, egyébként pedig alig tesz egyebet, mint hogy arra biztatja az államokat, hogy „folytassanak belső párbeszédet”, ha kisebbségi sérelmek jelentkeznek.<sup>102</sup>

Mivel az EU és az Európai Parlament szemmel láthatólag vonakodik kifejleszteni egy kötelező jogi keretet a kisebbségi jogokkal kapcsolatban, az EP immáron vitathatatlanul kevésbé releváns szereplője a kisebbségi képviselők és választóik jogainak kiterjesztéséért folyó harcnak. Friss kutatások azt mutatják, hogy az etnikai kisebbségi szereplők az EU tagállamaiban nem ta-

<sup>97</sup> SPIROVA, Maria – STEFANOVA, Boyka: The European Dimension of Minority Political Representation. Bulgaria and Romania Compared, *East European Politics and Societies*, 26, 1/2012, 81–83. p.

<sup>98</sup> SZÉKELY, István – HORVÁTH, István: Diversity Recognition and Minority Representation in Central and Southeast Europe: A Comparative Analysis, *Nationalities Papers*, 42, 3/2014, 440. p.

<sup>99</sup> SZÖCSIK, Edina: The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, *JEMIE – Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 11, 2/2012, 104–127. p.

<sup>100</sup> CSERGŐ, Zsuzsa: Kosovo and the Framing of Non-Secessionist Self-Government Claims in Romania, *Europe-Asia Studies*, 65, 5/2013, 889–911. p.

<sup>101</sup> KESZLER: *i.m.*, 292. p.

<sup>102</sup> Ez az idézet Jacques Barrot, az Európai Bizottság akkori alelnöke kijelentéséből származik, amely a 2009. február 3-i EP plenáris vita során hangzott el a letterszági állandó lakhellyel nem rendelkezők szavazati jogáról a helyhatósági választásokon.

lálják az európai normákra való hivatkozást hasznosnak vagy hatékonyak, amikor hazai hallgatóság előtt próbálják körvonalazni követeléseiket.<sup>103</sup> Még ennél is aggasztóbb annak lehetősége, hogy a normák hiánya és az előrelépés elmaradása a legitim autonómiatörekvések területén ajtót nyithat a kisebbségi csoportok fokozott radikalizálódásának. A szavazási eredmények arra is rávilágítanak, hogy legalábbis a romániai magyar kisebbség körében az EU-ba és intézményeibe vetett bizalom jelentősen csökkent. Egy nemrégiben készült adatgyűjtés szerint az EU-ba vetett bizalom a 2007-es 78%-ról 2013-ra 49%-ra csökkent a kisebbségi magyar közösségben. Azok százalékos aránya, akik az EU-t bizalomra méltónak ítélik, még tíz százalékkal alacsonyabb volt a Székelyföldön, ahol a legerősebb az autonómia-mozgalom.<sup>104</sup> Ezt a meglehetősen kiábrándító valóságot tekintve nem csoda, hogy a magyar kisebbség politikai szereplői nem gondolták úgy, hogy érdemes lenne energiájuk és legitimitásuk túl nagy részét az európai intézményekhez kötni, mert ez demobilizálhatja kisebbségi választóikat.<sup>105</sup>

Magyarország elkötelezett és aktív anyaországgként való fellépése minden bizonnyal jelentős szerepet játszott a kisebbségi politikai mobilizáció és az interetnikus dinamika alakításában a kommunista régió összeomlása utáni időszakban. A politikai nyitásnak, intézményi gyengeségnek és bizonytalanságnak ebben az időszakában az anyaországi beavatkozás hozzájárult a többség és a kisebbség közötti konfliktus mintáinak kialakulásához, és segített „lefektetni a játékszabályokat” az interetnikus kapcsolatokban.<sup>106</sup> Az anyaországi támogatás a korai posztkommunista években azt is valószínűbbé tette, hogy a magyar kisebbségek politikailag mozgósíthatóak lesznek, etnikai alapon pártokat alapítanak, hogy biztosítsák közösségük formális képviseletét.<sup>107</sup> Mint a térség gazdaságilag és politikailag egyik legstabilabb posztkommunista országa, Magyarország közvetlen anyagi és politikai támogatása az 1990-es évek elején/végén létfontosságú volt a romániai és szlovákiai magyar pártok fejlődése és túlélése szempontjából.<sup>108</sup> A magyar kisebbségek Romániában és Szlovákiában ugyancsak képesek voltak közvetítőként hasz-

<sup>103</sup> JASIEWICZ, Joanna: Seizing on European Institutions? Ethnic Minority Actors' Strategies in the Polish Public Sphere, *East European Politics and Societies*, 27, 3/2013, 493–509. p.

<sup>104</sup> KISS Tamás – BARNÁ Gergő: Erdélyi magyarok a magyarországi és a romániai politikai térben, *Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről*, 50. szám, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013, 38–43. p., <<http://www.ispmn.gov.ro/node/erdelyi-magyarok-a-magyarorszag-i-s-a-romaniai-politikai-trben>> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>105</sup> WATERBURY: National Minorities and Intra-Ethnic Coordination...

<sup>106</sup> KOINOVA, Maria: *Ethnonationalist Conflict in Postcommunist States*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, 130. p.

<sup>107</sup> GHERGHINA, Serfius – JIGLAU, George: Explaining Ethnic Mobilisation in Post-Communist Countries, *Europe-Asia Studies*, 63, 1/2011, 69. p.

<sup>108</sup> KÁNTOR-BÁRDI: *i.m.*

nálni a magyar kormányt a kisebbségpolitika európaizálásáért folytatott harcukban akkor, amikor kevés beleszólásuk vagy befolyásuk volt, azt remélve, hogy ez segíteni fog megváltoztatni a többségi politikát a nyelvi jogok kérdésével kapcsolatban.<sup>109</sup> Magyarországot aránylag kiváltságos helyzete, amelyet korai NATO-tagságának köszönhetett, valamint annak, hogy akkor folyamodott EU-tagságért, amikor szomszédai még azért küzdöttek, hogy megfeleljenek a feltételeesség követelményeinek, a magyar kisebbségek hatékony szószólójává és lobbistájává tette. A Magyarországról érkező támogatás, a magyar kisebbségi közösségek és Magyarország közötti kötelékek erősödése, a külhoni állampolgárság és az erőteljes, határokon átvívelő gazdasági, kulturális és politikai hálózatok létrehozása következtében valószínűleg szintén erősítették a magyar nemzettel való azonosulást. Bizonyítható, hogy a kisebbségi magyarok erősebben kötődtek magyar identitásukhoz (és a magyar államhoz), miután *körbeudvarolták* őket, és abban a közegben kínáltak fel nekik hivatalos politikai tagságot, ahol az ő identitásuk a többségi, a védett és támogatott.<sup>110</sup>

Másfelől Magyarország szerepe a kisebbségi közösségek kulturális fennmaradásához és gazdasági fejlődéséhez szükséges intézmények támogatásában vita és viszály tárgyát képezte a határ mindkét oldalán tevékenykedő döntéshozók körében. Az anyaországi támogatás a paternalizmus és függés egészségtelen mintáit teremthetik meg, amelyek meggyengítik a kisebbségek azon képességét, hogy saját független intézményeiket hozzák létre, továbbá befolyásolja a kisebbségi elitek közötti hatalmi kapcsolatokat, akik közül egyeseknek előnyös hozzáférése lehet a támogatások kihelyezésének folyamatához. Például a státusztvörvényt, amelyet Magyarország 2001-ben fogadott el, azért érték kritikák, mert annak következtében a kisebbségi elitek még inkább függnék Magyarországtól, mivel ezeket az előnyöket csak a Budapest központú nemzetépítő projektben való részvétel biztosíthatja.<sup>111</sup> Ráadásul a Magyarországról érkező időnkénti célzott támogatás olyan intézmények felépítéséhez vezethet, amelyeket a kisebbségi közösség egy idő elmúltával nem fog tudni fenntartani, vagy amelyek nem annyira a kisebbség, mint inkább az anyaországi pártfogó szükségleteinek és érdekeinek felelnek meg. Ezzel kapcsolatos az az aggodalom is, hogy a kisebbségi elitek közötti versengés a magyar állami támogatásoknak és azok elosztásának ellenőrzéséért fokozza

<sup>109</sup> CSERGŐ Zsuzsa: *Talk of the Nation. Language and Conflict in Romania and Slovakia*, Cornell University Press, Ithaca, 2007.

<sup>110</sup> KISS-BARNA: *i.m.*; Nemzetpolitikai Kutatóintézet: *Állampolgárság, szavazás*, 2014, <[http://bgazrt.hu/npki/kiadvanyok/npki\\_elemzesek](http://bgazrt.hu/npki/kiadvanyok/npki_elemzesek)> (letöltve: 2018. 09. 18.).

<sup>111</sup> KÁNTOR, Zoltán: *Nationalizing Minorities and Homeland Politics. The Case of the Hungarians in Romania*, In: TRENCSENYI, Balázs – PETRESCU, Dragoş – PETRESCU, Cristina – IORDACHI, Constantin – KÁNTOR, Zoltán (eds.): *Nation-Building and Contested Identities. Romanian and Hungarian Case Studies*, Regio Books, Budapest, 2001, 269. p.

az intraetnikus versenyt, és elvonja a kisebbséget a többségi államuk politikájában és döntéshozásában való részvételtől. Azon törekvésük, hogy elnyerjék a magyar állam vezetőinek bizalmát és a támogatásokhoz való hozzáférést, a kisebbségi vezetők társadalomépítő munkája „alárendelődik az érdekvédelemnek”, és a „kisebbségi társadalom stabilitása” gyengül.<sup>112</sup>

A magyar állampolgárság kiterjesztése is tekinthető olyan fejleménynek, amely potenciálisan átorientálja a kisebbségi politikai teret Magyarországra felé és idővel a kisebbségi projekt fontos aspektusait aknázza alá. Az állampolgárság és a választói jog kiterjesztése vitát indított arról, vajon ezek a rendelkezések gyengíteni fogják-e az autonómia-törekvéseket és a magyar kisebbségi politikusok azon képességét, hogy ezt a célt próbálják elérni. A magyar állampolgárság megnövelte annak valószínűségét, hogy az Ukrajnában és Szerbiában élő, kevésbé számos kisebbségi közösségek tagjai elhagyják országaikat, felborítva ezzel a már így is érzékeny demográfiai egyensúlyt ezekben a közösségekben. A választási adatok azt mutatták, hogy a magyar állampolgársággal járó gyakorlati előnyök, beleértve azt, hogy könnyebb más országokban munkát találni és letelepedni, a folyamodók legfőbb motivációi között szerepeltek még Romániában is.<sup>113</sup> A kisebbségi politikai vezetők esetében etnikai választóik számától függ, milyen mértékben képesek követeléseket megfogalmazni és formálisan képviselni közösségük érdekeit egy többség által dominált kormányban. Bármi, ami csökkenti a közösség számát, veszélyezteti a pártok azon képességét, hogy elérjék a választási küszöböt, hogy potenciális koalíciós partnert lássanak bennük, és hogy rendelkezzenek a helyi források fölött. A lojalitás érzésének átorientálása az anyaország felé szintén alááshatja a lakóhely szerinti állam társadalmi koherenciáját, és politikai ellenreakciót válthat ki a kisebbségekkel szemben, ahogy az kutatók szerint másutt már megtörtént.<sup>114</sup> Az, hogy a kisebbségi magyarok szavazhatnak a magyarországi parlamenti választásokon, felerősítette a magyar belpolitikának a magyar kisebbségi közösségekbe való *exportálásának* már egyébként is napirenden lévő problémáját, hiszen e közösségek tagjai a magyarországi pártok számára immár nemcsak a nemzet szimbolikus tagjai, hanem potenciális szavazók.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> BÁRDI: *i.m.*

<sup>113</sup> KISS-BARNA: *i.m.*

<sup>114</sup> Például Jennie Schulze úgy találta, hogy Oroszország expanzív állampolgárság-politikája a lojalitás kérdését vetette fel Észtország oroszajkú lakossága viszonylatában, ami megnehezítette a kisebbség és a többség közti megegyezést a honosítás és más kérdések kapcsán. SCHULZE, Jennie L.: Estonia Caught between East and West. EU Conditionality, Russia's Activism and Minority Integration, *Nationalities Papers*, 38, 3/2010, 367. p.

<sup>115</sup> POGONYI: *i.m.*, 105–111. p.; WATERBURY: National Minorities in an Era of Externalization...



Az utolsó olyan tényező, amely korlátozza az európai intézmények és anyaországi aktivitás általi externalizáció hatását, az, hogy a belpolitikai tényezők most többet nyomhatnak a latban, mint a külső szereplők annak meghatározásában, hogyan viszonyulnak a kisebbségi magyarok a többségi kormányukhoz és társadalmukhoz. Ahogy a nemzetépítő államok demokratizálódnak, a kisebbségi politikai szereplők és pártok kialakítják saját forrásaikat a politikai és anyagi támogatásra, és integrálódnak, elfogadottabbá válnak a hazai politikai környezetükben. Ebben a kontextusban kevésbé valószínű, hogy a kisebbségi politikai szereplők részt vegyenek egy erősen mobilizált társadalmi mozgalmi politikában. Ehelyett arra törekszenek, hogy bevegyék őket kormánykoalíciókba, hozzáférjenek a támogatási forrásokhoz és állami támogatási projektekhez, és a hosszú távú politikai és gazdasági fejlődés kevésbé mobilizált politikájára fókuszálnak, ahogy ez az RMDSZ esetében történt.<sup>116</sup> Más kutatók úgy találták, hogy a magyar kisebbségi pártok kormánykoalíciókba<sup>117</sup> való felvétele, illetve fel nem vétele vagy a versengés helyi dinamikája<sup>118</sup> az, ami alakítja a kisebbségi követeléseket és az etnikumon belüli frakciókra szakadást Romániában és Szlovákiában. Azt is megfigyelhettük, hogy az EU ereje, hogy politikai változásokat kényszerítsen ki és érvényesítsen a tagállamokban, elég csekélynek tűnik, miután a felvételi folyamat lezárul. Ezek a tényezők azt vetítik előre, hogy az európai és anyaországi szereplők egyre kevésbé fognak tudni tényleges változást elérni a kisebbségi jogok területén jobban kikényszeríthető regionális normák vagy határozottabb bilaterális tárgyalások hiányában.

### Befejezés

Mit tanulhatunk a magyar kisebbségek tapasztalataiból és jogi követeléseik externalizációjából? Az egyik tanulság az, hogy a tágabb regionális – és nemzetközi – kontextus számít az externalizáció hallgatóságának és módjainak alakításában. Egy nyíltabb és engedékenyebb regionális környezet a kommunista hatalom utolsó évtizedeiben a magyar kisebbségeket és szövetségeseiket ellátta azzal a normatív kerettel és hazai politikai védelemmel, amire ahhoz van szükség, hogy a sérelmeikről külső szereplőknek beszélni tudjanak.

<sup>116</sup> KISS, Tamás – SZÉKELY, István Gergő: Shifting Linkages in Ethnic Mobilization. The Case of RMDSZ and the Hungarians in Transylvania, *Nationalities Papers*, 44, 4/2016, 591–610. p.

<sup>117</sup> BOCHSLER, Daniel – SZÖCSIK, Edina: Building Inter-Ethnic Bridges of Promoting Ethno-Territorial Demarcation Lines? Hungarian Minority Parties in Competition, *Nationalities Papers*, 41, 5/2013, 761–779. p.

<sup>118</sup> STROSCHIN, Sherrill: Demography in Ethnic Party Fragmentation. Hungarian Local Voting in Romania, *Party Politics*, 17, 2/2011, 189–204. p.

Ezek a változások alkalmat teremtettek Magyarország részére, hogy kiemelkedjen „a hallgatás évtizedeiből” és aktív, támogató anyaországgá váljon. A második tanulság, hogy a kisebbségi jogi követeléseket sikeresebben lehet hallhatóbbá és láthatóbbá tenni, ha az anyaország és a kisebbségi szereplők együttműködnek a regionális és nemzetközi intézmények keretében. A nemzetépítő kormányokra való nyomásgyakorlás legsikeresebb pillanatainak némelyike, a kisebbségi sérelmek láthatóságának megnövelése, újabb szövetségesek találása és a kisebbségi jogok körüli normatív keret kialakítása akkor következtek be, amikor Magyarország kihasználta az EU-n belüli és más európai intézményekben betöltött pozícióját, hogy közbenjárjon a magyar kisebbségi szereplők érdekében és egyeztessen velük. A harmadik tanulság, hogy az anyaország támogatása fontos eleme az externalizációnak, de megvan az ára is. Az anyaországi szereplőknek megvannak a maguk érdekei, amelyek nem feltétlenül esnek egybe minden esetben a kisebbségi közösség érdekeivel. Az anyaországi politika, a prioritások és a támogatás szintjei változhatnak a belpolitikai környezetben beálló változásoknak megfelelően, ahogy az Magyarországon történt. Egy túlzottan aktív anyaország tulajdonképpen meg is nehezítheti a nemzeti kisebbség helyzetét azzal, hogy többségi ellenreakciókat vált ki a kisebbséggel szemben, aláássa a kisebbségi politikai szereplők tevékenységét, vagy verseng a kisebbségi szereplőkkel és intézményekkel a kisebbségi közösségekben élők figyelméért és lojalitásáért. Ezeknek a potenciális áráknak az ellenére azonban a nemzeti kisebbségeknek mégis be kell vetniük az externalizáció stratégiáit mindaddig, amíg jogi követeléseik odahaza beteljesíthetetlenek maradnak.

*(Fordította: Forgács Ildikó)*