

SZABÓ TAMÁS

ÁLLAMKÖZI VITÁK KERESZTTÜZÉBEN

**MAGYAR-ROMÁN KAPCSOLATOK,
AZ RMDSZ ÉS AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK VISZONYRENDSZERE
A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN**

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Államközi viták kereszttüzeiben. Magyar-román kapcsolatok, az RMDSZ és az európai intézmények viszonyrendszere a rendszerváltás után

In the Crossfire of Interstate Disputes. Hungarian-Romanian interstate relations, the RMDSZ [Democratic Union of Hungarians in Romania], and the nexus of European institutions after the regime change

Szabó Tamás

<https://orcid.org/0009-0009-7743-5452>

Politikatudomány / Political science (12881), Nemzetközi kapcsolatok / International relations (12875)

magyar-román kapcsolatok, RMDSZ, európai intézmények, státustörvény, könnyített honosítási eljárás

Hungarian-Romanian relations, Democratic Union of Hungarians in Romania, European Institutions, status law, simplified naturalisation procedure

ISBN 978-963-646-477-6 (pdf)

DOI: <https://doi.org/10.56037/978-963-646-477-6>



<https://openaccess.pub>

SZABÓ TAMÁS

ÁLLAMKÖZI VITÁK KERESZTTÜZÉBEN
Magyar-román kapcsolatok, az RMDSZ és az európai
intézmények viszonyrendszere a rendszerváltás után

PONTES TRANSILVANIAE

Szerkesztőbizottság:

Tonk Márton, Farkas Csaba, Sorbán Angella, Szabó Beáta, Szenkovics Dezső

SZABÓ TAMÁS

Államközi viták keresztüzében

MAGYAR–ROMÁN KAPCSOLATOK, AZ RMDSZ
ÉS AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK VISZONYRENDSZERE
A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

L'Harmattan – Scientia  Kiadó

Budapest – Kolozsvár
2026

A kötet kiadását a Nemzeti Kulturális Alap és a Bethlen Gábor Alap támogatta.



Nemzeti
Kulturális
Alap



Kiadja a

L'Harmattan Könyvkiadó

1088 Budapest, Múzeum u. 7.

www.harmattan.hu

Igazgató: Gyenes Ádám

Scientia Kiadó

400112 Kolozsvár, Mátyás király u. 4.

www.scientiakiado.ro

Igazgató: Sorbán Angella

© L'Harmattan Kiadó, 2026

© Scientia Kiadó, 2026

© Szerző, 2026

A könyv a szerző doktori disszertációjának átdolgozott, kibővített változata.

A doktori védés helye és ideje: Budapesti Corvinus Egyetem, 2020

A doktori bizottság tagjai:

Témavezető: dr. Békés Csaba egyetemi tanár (Budapesti Corvinus Egyetem)

Elnök: dr. Kiss J. László professzor emeritus (Budapesti Corvinus Egyetem)

Bírálok: dr. Salat Levente egyetemi tanár (Babeş–Bolyai Tudományegyetem)

dr. Kántor Zoltán egyetemi docens (Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
Nemzetpolitikai Kutatóintézet)

Tagok: dr. Bradean-Ebinger Nelu egyetemi tanár (Budapesti Corvinus Egyetem)

dr. Vizi Balázs egyetemi docens (Nemzeti Közszerzői Intézet, HUN-REN
Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet)

Titkár: dr. Szalai Máté egyetemi adjunktus (Budapesti Corvinus Egyetem)

ISSN: 3141-7140

ISBN: 978-963-646-476-9

ISBN: 978-963-646-477-6 (pdf)

DOI: <https://doi.org/10.56037/978-963-646-477-6>

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

SZABÓ, TAMÁS

Államközi viták keresztjében : magyar-román kapcsolatok, az RMDSZ és az európai intézmények viszonyrendszere a rendszerváltás után / Szabó Tamás. - Cluj-Napoca : Scientia ; Budapest : L'Harmattan, 2025

Conține bibliografie

ISBN 978-606-975-109-1

ISBN 978-963-646-476-9

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	9
Köszönetnyilvánítás.....	11
Bevezető	13
1. A kötet témája, fontosabb állításai és kutatási kérdései	15
2. Módszertani eljárások és források	21
3. A kötet szerkezete.....	27
I. A magyar–román államközi viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatát elemző irodalom áttekintése	29
II. A magyar–román kapcsolatok elméleti keretezése.....	57
1. Folyamatok.....	58
1.1. Renacionalizáció.....	58
1.2. Transznacionalizáció	60
1.3. Európai integráció, európaizáció, kondicionalitás	62
2. A nemzetközi kapcsolatok elméletei	64
2.1. Az államközi kapcsolatok realista értelmezése.....	65
2.2. A liberalizmus és a liberális institucionalizmus	69
2.3. Szociálkonstruktivizmus.....	72
2.4. Az angol iskola.....	76
3. Lehetséges modellek	80
3.1. Diplomáciai tárgyalások és a kétszintű játszma	80
3.2. A normák belsővé tétele: a spirálmodell.....	82
3.3. Brubaker hárompólusú viszonyrendszere	84
3.4. A modellek bírálata	86
4. A négypólusú viszonyrendszer mint elemzési keret.....	89
4.1. A modell bevezetése melletti érvek.....	90
4.2. A négypólusú viszonyrendszert ért bírálatok	93
4.3. A kötetben alkalmazott négypólusú viszonyrendszer értelmezése.....	94
Összegzés	96
III. A magyar–román államközi viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatrendszerének története.....	99
1. A rendszerváltás előtti időszak: az 1970–1980-as évek viszonyai	100
2. Államközi kapcsolatok az átmenet első éveiben	109
IV. A magyar–román alapszerződés tárgyalásai	119
1. Kétoldalú szerződések és az európai kisebbségvédelem	119
2. A magyar–román alapszerződés tárgyalásának folyamata.....	124
2.1. A tárgyalások előkészületei és a javaslatok ismertetése	126
2.2. A tényleges tárgyalási folyamat.....	128
2.3. Az alapszerződés aláírásának időszaka.....	140
3. A nemzeti parlamentekben lefolytatott viták tanulságai.....	145
3.1. Magyarország.....	149
3.2. Románia	155

3.3. A pártok megosztottságának jellemzői és a pártok pozíciói	160
3.4. Fő témák, érvrendszerek és stratégiák a vitában	162
4. Az alapszerződés hatásvizsgálata	169
V. A státustörvény és a magyar–román államközi viszony.	175
1. A határon túli nemzetársak kedvezményes elbárára vonatkozó alkotmányos rendelkezések és politikák	176
2. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény kidolgozása és elfogadása	180
2.1. Kormányváltás és a nemzetpolitika felértékelődése	180
2.2. A státustörvény megjelenése a magyar belpolitika napirendjén.	184
2.3. A státustörvény vitája az államközi kapcsolatokban és az európai fórumok előtt	193
3. A nemzeti parlamentekben lefolytatott viták	205
3.1. Magyarország.	209
3.2. Románia	216
3.3. A pártok közötti megosztottság jellemzői és a pártok pozíciói	220
3.4. Fő témák, érvrendszerek és stratégiák a vitában	222
4. A státustörvény módosítása és hatásvizsgálata	228
VI. A kettős állampolgárság kérdése a magyar–román kapcsolatokban.	237
1. Kettős állampolgárság és szavazati jog – európai kitekintés	238
2. A magyar és a román állampolgársággal kapcsolatos viták	247
2.1. A magyar és a román állampolgárság-politika az 1990-es években	247
2.2. A kettős állampolgárságról szóló magyarországi népszavazás	251
2.3. A román állampolgársági törvény módosítása és a román–moldáv viták	257
3. Az állampolgársági törvény módosítása a parlamenti vitákban	265
3.1. Magyarország.	269
3.2. Románia	276
3.3. A parlamenti pártok pozíciói	278
3.4. Fő témák, érvrendszerek és stratégiák a vitában	280
4. A könnyített honosítási eljárás bevezetése és a magyar–magyar kapcsolatok átalakulása. ...	283
5. A kisebbségben élő közösségek védelméről a külhoni állampolgárok egyéni jogvédelméig. .	297
Következtetések.	307
Függelék	317
Források és hivatkozások	335
Rezumat	371
Abstract	373
A szerzőről	375

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. ábra. Magyarország és Románia viszonyának kölcsönös megítélése	38
2. ábra. Az elméletek, a folyamatok és a szereplők viszonya	98
3. ábra. Az alapszerződés aláírása: a normatív elvárástól a tagsági feltételig	123
4. ábra. A parlamenti pártok pozíciói az alapszerződés vitájában	161
5. ábra. Szereplők, folyamatok és funkciók az alapszerződés tárgyalásaiban	166
6. ábra. A parlamenti pártok pozíciói a státustörvény vitájában	221
7. ábra. Szereplők, folyamatok és funkciók a státustörvény vitájában	225
8. ábra. A magyar–román viszony megítélése 2000–2002 között	234
9. ábra. A parlamenti pártok pozíciói a kettős állampolgárság vitájában	279
10. ábra. A külföldi állampolgárok számának alakulása 2011–2024 között	289
11. ábra. Nemzetpolitikára fordított források 2010–2023 között (millió Ft)	292
1. táblázat. A vizsgálat általános kerete	25
2. táblázat. Érvek és ellenérvek az RMDSZ alapszerződésben való részvételéről	132
3. táblázat. Az alapszerződésről szóló viták általános jellemzői	147
4. táblázat. Az alapszerződés vitájának témái	148
5. táblázat. Az alapszerződés értelmezései, jelentésváltozatai az országgyűlési vitában	149
6. táblázat. Az alapszerződés értelmezései, jelentésváltozatai a képviselőházi vitában	156
7. táblázat. Uralkodó témák és stratégiák az alapszerződés vitájában	164
8. táblázat. A 2001. évi LXII. törvény alapján nyújtott támogatások és kedvezmények	192
9. táblázat. A státustörvényről szóló viták általános jellemzői	206
10. táblázat. A státustörvény vitájának témái	208
11. táblázat. A státustörvény értelmezése és jelentésváltozatai a magyar vitában	209
12. táblázat. A státustörvény és a memorandum értelmezése a román vitában	216
13. táblázat. Uralkodó témák és alkalmazott stratégiák a státustörvény vitájában	224
14. táblázat. Regisztrált kérelmek száma és aránya (2002. január 1. – 2007. január 31. között)	233
15. táblázat. A Magyar igazolvány kiváltásának indokai	233
16. táblázat. A magyar állampolgárság odaítélésének feltételei (1993. évi LV. törvény)	250
17. táblázat. A román állampolgársági törvény fontosabb módosításai	258
18. táblázat. A román állampolgársági kérelmek és a honosítottak számának alakulása 2010 után	262
19. táblázat. Államfőválasztás: a külföldi érvényes szavazatok alakulása 2009–2025 között	264
20. táblázat. A kettős állampolgárságról és a honosítási eljárásról szóló viták jellemzői	267
21. táblázat. A kettős állampolgárság vitájának témái	268
22. táblázat. A kettős állampolgárság értelmezése a magyar vitában	269
23. táblázat. Uralkodó témák és alkalmazott stratégiák az állampolgársági vitákban	282
24. táblázat. Az államközi kapcsolatok és a magyar állampolgárság megítélése a román közvéleményben	286

Rövidítések jegyzéke

CDR	Convenția Democratică Română; Román Demokratikus Konvenció
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ET	Európa Tanács
ET PKGY	Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése
EU	Európai Unió
FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége
FKgP	Független Kisgazda Párt
HHRF	Hungarian Human Rights Foundation; Magyar Emberi Jogok Alapítvány
HTMH	Határon Túli Magyarok Hivatala
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt
KMKF	Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma
KKE	Kelet-Közép-Európa
PL '93–PAC	Partidul Liberal '93–Partidul Alianței Civice; Liberális Párt '93–Polgári Szövetség Pártja
MÁÉRT	Magyar Állandó Értekezlet
MDF	Magyar Demokrata Fórum
MDNP	Magyar Demokrata Néppárt
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt
MSZP	Magyar Szocialista Párt
MVSZ	Magyarok Világszövetsége
NATO	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NMF	Nemzeti Megmentési Front
PNTȚCD–PER	Partidul Național Țărănesc Creștin Democrat–Partidul Ecologist Român; Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt–Román Környezetvédő Párt
PD	Partidul Democrat; Demokrata Párt
PDSR	Partidul Democrației Sociale din România; Társadalmi Demokrácia Romániai Pártja
PRM	Partidul România Mare; Nagy-Románia Párt

PUNR	Partidul Unității Naționalei Române; Román Nemzeti Egységpárt
RMDSZ	Romániai Magyar Demokrata Szövetség
RMSZ	Romániai Magyar Szó
SIPRI	Stockholmi Nemzetközi Bék kutató Intézet
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége
TÜK iratok	A magyar külügyminisztérium titkos ügykezelésű iratai

Köszönetnyilvánítás

Ez a kötet doktori dolgozatom aktualizált és részben átdolgozott változata, melyet többéves kutatómunkát követően 2020-ban védtem meg a Budapesti Corvinus Egyetemen. Míg a Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola a PhD-képzés intézményes háttérét biztosította, addig 2011 és 2021 között óradó oktatóként a Babeş–Bolyai Tudományegyetem Politika-, Közigazgatás- és Kommunikációtudományi Kar Politikatudományi Intézetének magyar tagozatán tevékenykedtem.

A doktori értekezés elkészítésében nyújtott segítségért és a javaslatokért köszönet illeti témavezetőmet, Békés Csabát, aki a képzés időtartama alatt figyelemmel kísérte előrehaladásomat. Hálával tartozom Salat Leventének, akinek meghatározó szerepe volt szakmai fejlődésemben. Baráti tanácsai és módszertani megjegyzései rendkívül inspirálóak bizonyultak a disszertáció megírása során, kritikái észrevételei pedig nagymértékben javították a dolgozat módszertani és tartalmi részének hiányosságait. Köszönöm Bárdi Nándornak a segítségét, aki a magyar–román alapszerződés vizsgálatára ösztönzött, és több kéziratomat is véleményezte, valamint Bakk Miklósnak, Kántor Zoltánnak, Kiss J. Lászlónak, Kiss Tamásnak, Székely István Gergőnek, Toró Tibornak és Vizi Balázsnak a szakmai tanácsokat, javaslatokat. Köszönettel tartozom továbbá azon döntéshozóknak, akik abban segítettek, hogy interjúk és személyes beszélgetések keretében árnyaltabb képet kapjak a korabeli viszonyokról, az egyes viták és döntések háttéréről, valamint a szereplők vélt vagy valós érdekeiről és stratégiáiról.

Köszönöm továbbá a L'Harmattan és a Scientia Kiadónak, hogy befogadta és magas színvonalú szakmai hozzáértéssel gondozta a kéziratot, és gördülékenyebbé tette a kiadás folyamatát. A kötet egyes részei szaktanulmányok formájában korábban már megjelentek: így a kötet történeti keretezését képező fejezet a *Világtörténet* 10(42). évf., 2020/2. számában (*Remények és be nem váltott ígérek. A magyar–román kapcsolatok és a romániai magyarság a rendszerváltás előtt és után*), míg az alapszerződés tárgyalásairól szóló fejezet alapját a *Külügyi Szemle* 2014/4. számában (*Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatai az alapszerződés tárgyalásának időszakában (1992–1996)*), valamint a *Többlet* filozófiai folyóirat 2015/3. számában (*A magyar–román alapszerződés parlamenti vitája. Összehasonlító elemzés*) megjelent tanulmányok képezték.

Köszönetemet szeretném kifejezni továbbá szüleimnek, akik önzetlenül támogatják tanulmányaimat, és érdeklődéssel követik oktatói-kutatói munkám. A stabil és támogató családi környezet nagymértékben megkönnyítette a kézirat

véglegesítését, amiért köszönettel tartozom feleségemnek, aki türelemmel és megértéssel viselte a kötet elkészültének minden mozzanatát, valamint gyerekeimnek, akiknek a nevelése lépten-nyomon arra emlékeztet, hogy a szakmai elhivatottság mellett milyen fontos a család megtartó és összetartó ereje.

Bevezető

A kommunizmus bukása és a rendszerváltást megteremtő politikai, gazdasági és társadalmi átmenet kezdeti időszakában a kelet-közép-európai államok tényleges szuverenitásuk visszaszerzését követően a külpolitikai függetlenség, az önálló külpolitika megteremtését is célul tűzték ki (Kiss J. 2004: 48–52), amellyel nyílt vagy burkolt módon az eltérő nemzeti érdekek és nemzetépítési stratégiák is megfogalmazódtak. A gyakran egymással szemben álló nemzeti érdekeknek és nemzetépítési stratégiáknak azonban több közös pontjuk volt: az európai fórumokhoz való közeledés és a nyugat-európai államokkal folytatott kapcsolatok helyreállítása, valamint az államközi együttműködés javítását célzó elképzelések eltérő formában és súlyponttal, de megjelentek a rendszerváltó elitek programjában.

A KKE-i államok nyugati orientációja a demokratizálódás kezdeti időszakában mind az államközi kapcsolatokban, mind pedig a kisebbség–többség viszonyában jelentős kihívásnak bizonyult, amely a jövőre nézve két főbb alternatívát kínált. A fejlemények egyfelől magukban hordozták annak a lehetőségét, hogy a kisebbségekre ne belpolitikai veszélyforrásra – amolyan ötödik hadosztályra – tekintsenek, hanem államalkotó tényezőre, és a többség érdekelt legyen egy olyan kisebbségpolitikai berendezkedés megteremtésében, amely garantálná a kisebbségek nyelvi és kulturális önazonosságának megőrzését, és a hatalommegosztás révén intézményesítené az autonómia valamely formáját. Másfelől viszont a többség–kisebbség közötti konfliktus eszkalálódásának lehetőségével is számolni lehetett. Tekintettel a térség államainak anyaállamként való önmeghatározására és erre irányuló külpolitikai tevékenységére, a nacionalizmus erősödésére, az egymást kizáró nemzetépítési stratégiákban rejlő konfliktuspotenciálra, valamint az államok magas rangú képviselőinek könnyen félreértelmezhető nyilatkozataira, reális esély mutatkozott az államközi és az államon belüli etnikai konfliktusok kialakulására. Nem alaptalanul jutottak tehát a térséggel foglalkozó szakértők és elemzők arra a következtetésre, hogy a kommunizmus bukása nem feltétlenül a liberális demokráciák elterjedéséhez fog elvezetni. Minden kétséget kizáróan a balkáni események csak erősítették az erre irányuló feltételezéseket.

A helyzet a magyar–román kapcsolatok tekintetében sem volt ígéretesebb: számos külföldi szakértő, köztük a nemzetközi kapcsolatok képviselői és biztonságpolitikai elemzői a két állam rendszerváltást követő, közvetlen időszakának fejleményeire alapozva a magyar–román konfliktus kiéleződésétől tartottak, míg mások éppen amellet érveltek, hogy az erősödő nyugat-európai integráció megelőzheti

a térség államai közötti konfliktus kialakulását.¹ Az előrejelzések több helyen, így a magyar–román viszony tekintetében pontatlannak bizonyultak, és annak ellenére, hogy az 1990-es évek első felében a magyar kisebbség képviselőtét ellátó szervezet, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) a román pártrendszer marginalizált szereplője volt, a magyar–román alapszerződés megkötése 1996 szeptemberében, a kormányváltás és a szövetség meghívása a kormánykoalícióba alapvető fordulatot jelentett az érdekérvényesítésben, és látványos fejlődésnek indultak az államközi kapcsolatok is. A kezdeti védelmi és biztonságpolitikai együttműködés más szakterületekre is kiterjedt, a felső szintű találkozók, az állami és kormányközi együttműködések pedig új dimenziókat nyitottak a két állam kapcsolatrendszerében.² Eltekintve az államközi kapcsolatok napirendjét időnként megterhelő, mindkét fél részéről elhangzó, élesebb hangvételű nyilatkozatoktól, amely a romániai magyarság helyzetét vagy az anyaállami szerepvállalás indokoltságát tematizálják, megállapítható, hogy a két állam viszonya stabil, azonban a diplomácia szintjén deklarált magyar–román stratégiai partnerség számos tekintetben politika- és konjunktúrafüggő volt az elmúlt években, a felek viselkedését leginkább a pragmatikus távolságtartás és érdektelenség jellemezte.

Magyarország és Románia viszonyának utóbbi három és fél évtizede azonban nem értelmezhető az európai és nemzetközi politika szintjén bekövetkező változások, így a globalizáció, az európaizáció, a regionális együttműködési formák, továbbá a politika transznacionalizációja nélkül. Noha úgy tűnt, hogy a rendszerváltás utáni időszak a nemzeti érdek újrdefiniálásával a nemzetállam megerősödését hozza magával, két párhuzamosan zajló folyamat is kikezdte a nemzetállami kereteket, amelynek során a hagyományos értelemben vett területelvűség és területi igazgatás, a szuverenitás, a belügyekbe való beavatkozás és az ezzel összefüggésben álló joghatóság, de a klasszikus értelemben vett állampolgárság fogalma és tartalma is újabb kihívások és változások elé nézett.

Az államiséget érintő, felülről jövő változások főként az európai intézmények (ET, EU, NATO, EBESZ) tevékenységéhez köthetőek, amelyek az átmenet időszakában mindvégig normaalkotó és irányadó szereplőkként léptek fel. Ennek következtében a KKE-i államok arra irányuló elképzelése, hogy „visszatérjenek Európába”, csakis az integrációs folyamat révén vált megvalósíthatóvá, a meghatározott feltételek teljesítésével. A tagjelölt államokra az EU tagsági feltételrendszere volt a legnagyobb befolyással, mert a csatlakozási (koppenhágai) kritériumok teljesítése mellett harmonizálniuk kellett a belső jogrendjüket, a taggá válással pedig

1 Lásd az erről szóló vitát az *International Security* 1990/1–3. számaiban. A vita részletes ismertetését Salat Levente (2009: 347–352; 2013: 655–690) végezte el.

2 Kutatásaim alapján a rendszerváltást követően százra tehető az államközi és kormányközi szinten elfogadott dokumentumok száma, melyek kiterjednek a kormányközi-szakpolitikai együttműködések minden területére.

szuverenitásátruházásra is sor került, amely bizonyos szakpolitikák alakításában a tagállami kompetenciákat is érintette (Sedelmeier 2005).

Az alulról jövő változások főként a regionalizmus fogalmával írhatók körül, melynek következtében az alulról építkező területi egységek, az önkormányzatok, valamint a régiók a szubszidiaritás és a decentralizáció elve alapján egyre több feladatot és döntési kompetenciát vettek át a központi kormányzattól. Ebben fontos szerepet játszott az az európai szintű elképzelés, amely a régiók Európáját állította a szakmai és politikai viták középpontjába. Az elképzelést nemcsak a regionális kormányzás hatékonyságába vetett hit, hanem a gazdasági fejlődéssel összefüggő tényezők is alátámasztották, amelyben a sajátos gazdasági, kulturális identitással rendelkező, nemzeti és őshonos kisebbségek által lakott régiók érdekei is hangsúlyosabban artikulálódtak (McGarry–Keating 2006). E két irányból – alulról és felülről – érkező hatások állandó kihívások elé állították a hagyományos értelemben konszolidáltak és stabilnak tekintett nemzetállamokat. Ezzel kapcsolatban Andrew Linklater a politikai közösségek átalakulásáról beszélt, amelyben a hagyományos értelemben vett területelvűség, a szuverenitás és az állampolgárság intézménye a posztvesztfáliai korban fontos változásoknak van kitéve (Linklater 1998).

A nemzetállamok átalakulását több, a közelmúltban bekövetkezett válságsorozat is alakította: egyrészt az európai államokat mélyen érintő 2008-as gazdasági-pénzügyi válság következményei, a migrációs válság, amely felerősítette a határvédelemmel és bevándorlással kapcsolatos politikai vitákat, végül pedig az orosz–ukrán háború, amelynek hatásai a biztonság- és védelempolitika, valamint az energiabiztonság területén is tetten érhetők. Figyelembe véve e válságjelenségekre adott eltérő tagállami válaszokat megállapítható, hogy a korábbiakban idézett, Linklater által felvázolt trendekkel ellentétes folyamatok indultak be. A Brexitről szóló népszavazás, Donald Trump megválasztása, majd újraválasztása, a magyarországi, lengyelországi vagy a törökországi fejlemények nem csupán a liberális eszméket övező konszenzus felbomlásaként értelmezhetők (Ikenberry 2020: 256–257). Sokkal inkább a nemzeti érdek újrafogalmazásának, végső soron a nemzetállam megerősödésének vagyunk tanúi, amely rövid távon ugyan erősítheti egyes államok pozícióját, hosszabb távon azonban alássa és átalakítja a szövetségi rendszereket, a nemzetközi és regionális szervezetekben betöltött érdekérvényesítési lehetőségeket, végső soron azokat a mechanizmusokat, amelyek a nemzetközi együttműködések konszolidáltnak tekintett alapjait képezik.

1. A KÖTET TÉMÁJA, FONTOSABB ÁLLÍTÁSAI ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEI

Az európai integráció és a felvázolt válságsorozatok a magyar–román államközi kapcsolatokra is kihatással voltak: a történelmi örökségből eredő kölcsönös bizalmatlanság, a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló erőfeszítések, illetve ennek

megkérdőjelezése, valamint az anyaállami politikák gyakorlata számos vitához vezetett nem csupán a két állam, hanem a többség–kisebbség viszonyában is. E problémákból kiindulva a kötet a magyar–román államközi viszony, a romániai magyarság érdekképviseletét ellátó RMDSZ és az európai intézmények kapcsolatrendszerét vizsgálja, kiemelt figyelmet fordítva azokra a nemzetpolitikai relevanciával bíró folyamatokra, vitákra és döntésekre, amelyek következményei meghatározóak voltak az államközi kapcsolatokban, a magyar és a román belpolitikában, valamint a magyar kisebbség sorsának alakulásában.

A rendszerváltást követően a magyar–román kapcsolatokat három olyan döntés befolyásolta, amely relevánsnak bizonyult a kutatás szempontjából. Elsőként a két állam közötti alapszerződés előkészítő tárgyalásai hozták felszínre azokat az eltérő elképzeléseket, áthidalhatatlannak tűnő álláspontbeli különbségeket, amely egyrészt a szuverenitás és a területi integritás, másfelől a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos eltérő értelmezésekből adódtak. Mivel e kérdések túlmutattak az államközi kapcsolatok napirendjén, a vitát nem csupán élénk nyugati érdeklődés, hanem a külső szereplők nyomásgyakorló tevékenysége is kísérte. Noha a többéves tárgyalásokat követő megegyezés és az alapszerződés aláírása az államközi kapcsolatok új fejezetét nyitotta meg, az együttműködés intézményes kereteit alapjaiban kikezdte a státustörvény elfogadása, amely a nemzet határainak kulturális értelemben vett kiterjesztéséről szólt. Az alapszerződéshez hasonlóan a státustörvény vitája is túllépett az államközi kapcsolatok szintjén, mert a jogszabály értelmezése az európai politika napirendjére helyezte a területi integritás és kisebbségvédelem időszerű kérdéseit, és hozzájárult az anyaállam (*kin-state*) felelősségének pontosabb értelmezéséhez. A harmadik nemzetpolitikai döntés, a kettős állampolgárság vitája és a könnyített honosítási eljárás bevezetése – amely lehetővé tette a magyar állampolgárság megszerzését a lakóhely megváltoztatása nélkül – jogi viszonyt létesített Magyarország és a határon túli magyarság között, fontos fejezetet nyitott a magyar nemzet közjogi egyesítésének folyamatában. Míg az alapszerződés tárgyalásait és a státustörvény elfogadását jelentős viták kísérték, a magyar és román állampolgárság-politika kiterjesztése nem vezetett államközi vitához, amely nem az azonos szövetségi rendszerben betöltött tagsággal (NATO, EU) magyarázható, hanem azzal, hogy mindkét állam elismerte a kettős állampolgárság intézményét, és hasonló állampolgárság-politikát folytatott.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a nemzetpolitikai döntések összetett problémaként jelentek meg az államközi kapcsolatok napirendjén, aminek összefüggésében meghatározónak bizonyult az, hogy 1. Románia milyen kisebbségpolitikát folytat(ott); 2. a budapesti kormányzatok milyen nemzetpolitikai törekvéseket fogalmaztak meg; végül 3. az erdélyi magyarság e két, többnyire ellentétes törekvéshez hogyan viszonyult, milyen stratégiá(ka)t követett. Fontos továbbá azt is hangsúlyozni, hogy a rendszerváltást követően Románia érzékeny kérdésként kezelte Magyarország nemzetpolitikai célkitűzéseit, nemcsak a megoldatlan

történelmi sérelmekre, hanem a kulturális, illetve a politikai nemzeteszmén alapuló politikák kizárólagosságára is visszavezethetően. Ugyanis míg belpolitikai összefüggésben mindkét állam politikai nemzeteszmén alapuló politikát folytat, amely Románia esetében a kisebbségi követelések korlátozását jelenti, addig kifelé a kulturális nemzeteszmén alapuló politikát érvényesítve etnokulturálisan határozza meg magát, és támogatja a külhoni nemzetársakat (Kántor 2014: 9–11, 65–66), ahogyan azt Magyarország esetében tapasztaljuk.

Az eltérő nemzetpolitikai célkitűzések és a kölcsönösen kizáró nemzetépítési stratégiák megítélésem szerint döntő módon befolyásolták a rendszerváltás utáni időszak államközi kapcsolatainak a fejlődését, az erdélyi magyarság helyzetének alakulását és az RMDSZ érdekérvényesítési lehetőségét. Annak ellenére, hogy az 1990-es évek első felében Magyarország és Románia viszonyát leginkább a kölcsönös bizalmatlanság, az állandó diplomáciai viták, a magyar kisebbséggel szembeni bánásmód eltérő megítélése, Magyarország anyaállamként való fellépése és a két állam nevében eljárók nyilatkozatai, illetve ezek félreértelmezése képezte, az 1996 szeptemberében aláírt alapszerződés alapvető fordulópontot jelentett, és az államközi együttműködés új lehetőségeit nyitotta meg.

Mindazonáltal a kötet fő állítása az, hogy a román–magyar viszony normalizálódása és a többség–kisebbség viszonyának rendeződése nem a Románia és Magyarország közötti történelmi megbékélés következménye, hanem Románia nyugati integrációs elköteleződésének és az RMDSZ kormányzati pozícióba való kooptálásának az eredménye. Kétségtől, a román külpolitika rendszerváltás utáni legfontosabb eredményei az európai intézményekhez való csatlakozáshoz köthetők, amelynek során formálisan ugyan rendeződtek az államközi kapcsolatok, azonban a dinamikusnak ígérkező felső szintű találkozók nem eredményezték hosszabb távon a kormányközi együttműködés mélyülését, a közös gazdasági és politikai projekteket, az államközi kapcsolatokat terhelő vitás kérdésekben a közös megoldáskeresést, illetve Románia EU-s csatlakozását követően a szorosabb koordinációt az EU intézményeiben.

A megbékélés további dimenzióját a román kormány kisebbségekkel szembeni politikája jeleníti meg. Az európai intézmények és a nyugati államok képviselőivel Románia sikeresen elfogadtatta azt, hogy az emberi és kisebbségi jogok a legmagasabb európai normák szerint biztosítottak. Románia ez irányú törekvése ebben a tekintetben nem maradt visszhangtalan, ugyanis a nemzetközi szervezetek és a nyugati államok képviselői számos esetben visszaigazolták a román törekvéseket, modellértékűnek nevezve a román kisebbségpolitikát.³ Ennek alapján

3 Az európai fórumok közül elsőként az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, Max van der Stoep szolt elismerően a román kisebbségpolitikáról, amikor 1993 nyarán – az ET-tagfelvételt megelőzően – találkozott a Nemzeti Kisebbségi Tanács tagjaival. A román kisebbségpolitikáról az integráció időszakában az EU és az ET különböző intézményei is pozitívan vélekedtek. A román kisebbségpolitika eredményeit méltatta továbbá a Velencei Bizottság elnöke, Gianni Buquicchio a Keretegyezmény Románia által történő aláírásának húszéves évfordulója alkalmából

elmondható, hogy a román külpolitika további eredménye Románia kisebbségpolitikájának látványos külügyi reprezentációja: amíg a nyugati partnerekkel és az európai fórumokkal sikerült elfogadtatni azt, hogy a román állam intézményei milyen példásan biztosítják a kisebbségi jogok érvényesülését, addig a belpolitika szintjén a kisebbségi jogokat jelentős megkötésekkel ültették gyakorlatba, ráadásul e jogosítványok többségének legitimitását a többség időről időre megkérdőjelezi.

Noha három évtized távlatából megállapítható, hogy az RMDSZ kormányzati integrációja pozitív hatást gyakorolt mind a többség–kisebbség viszonyára, mind pedig az államközi kapcsolatokra, a kutatási eredmények azt mutatják, hogy a román társadalomban a kisebbségi jogok támogatottsága viszonylag alacsony (Kiss 2015a: 17–19), amely mind a meglévő jogok gyakorlatba ültetésének, mind pedig ezek bővítésének akadályát jelentik. Mindazonáltal az RMDSZ kormányzati részvételének volt egy további következménye, amely a román kisebbségpolitikai rezsim külügyi megjelenítéséhez kapcsolódott, nevezetesen az, hogy a szövetség fokozatosan felhagyott a kisebbségi sérelmeket a nemzetközi fórumokon megjelenítő, külügyi érdekérvényesítő tevékenységével, és a kormány tagjaként akarva-akaratlanul, a nyugati közvélemény előtt legitímálta a román kisebbségpolitikai rezsimet.

A kötet másik állítása az erdélyi magyarság parlamenti képviselőjét ellátó szervezet, az RMDSZ által az államközi kapcsolatok szintjén betöltött szereplehetőségére vonatkozik. A nemzetközi kapcsolatok jelenleg is uralkodó államközpon-tú felfogása, valamint a nemzetközi jog alapján az RMDSZ mint etnikai párt nem értelmezhető tényező, mert nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal. Ennek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a szövetség nem jöhet szóba mérv-adó tényezőként az államközi kapcsolatokban sem. Ha azonban a két állam viszonyának alakulását, valamint az RMDSZ arra irányuló tevékenységét helyezzük az elemzés fókuszába, amellyel az államközi kapcsolatokat kívánta befolyásolni, akkor a fenti állítás árnyalásra szorul. Jóllehet a szövetség tárgyaló félként nem vett részt a magyar–román kapcsolatok alakításában, de konzultatív minőségben számos alkalommal hozzájárult az államközi kapcsolatok rendezéséhez: kezdeményező és közvetítő szerepet töltött be a napirenden szereplő vitás kérdések megoldásában, és több alkalommal tájékoztatta az európai fórumokat és a nyugat-európai államokat az erdélyi magyarság helyzetéről, a belpolitika és az államközi kapcsolatok fejleményeiről.

Az államközi kapcsolatok rendeződése és az RMDSZ szereplehetősége több olyan kérdés megfogalmazását tette indokolttá, amelyekre a kötetben kívánok

szervezett kolozsvári konferencián (Buquicchio 2016: 14–19). Klaus Johannis korábbi államfőt tevékenységének elismeréseként több díjjal is kitüntették (Ottó császár-díj, Nagy Károly-díj, Franz Werfel-díj), amelyek indoklásában és a méltató beszédekben hangsúlyozták a kisebbségek védelme érdekében tett erőfeszítéseit és a román kisebbségpolitika látványos eredményeit.

válaszolni. Elsősorban az érdekelt, hogy mennyire alkalmasak a rendelkezésre álló elméleti megközelítések a kétoldalú kapcsolatok, ezen belül pedig a magyar–román viszony 1989 utáni alakulásának értelmezésére. Feltételezésem az, hogy sem a nemzetközi kapcsolatok elméletei, sem más rokon társadalomtudományok nem dolgoztak ki precíz elméleteket, amelyek kielégítő magyarázattal szolgálnának a hidegháborút követően az államközi kapcsolatokban bekövetkező fejleményekre. A szakirodalomban számos kísérlet ismert, amelyek eltérő perspektívából kiindulva – pl. a történelmi örökség, az elitek viselkedése, az átmenet és a demokratizálódás, a nacionalizmuselméletek, az európai fórumok befolyásának értékelése – vizsgálták a kétoldalú kapcsolatok alakulását. Mindazonáltal ezek az értelmezések nem domborítják ki kellőképpen a felek közötti együttműködés jellemzőit, és azon fejleményeket sem keretezik megfelelően, amelyek a konfliktuspotenciállal bíró magyar–román kapcsolatrendszer fokozatosan az együttműködés, a 2000-es évek elejétől a stratégiai partnerségi viszony irányába, majd 2010-et követően a kölcsönös érdektelenség pályájára állította.

Noha az államok viszonyának vizsgálatában a nemzetközi kapcsolatok uralkodó irányzatai (realizmus, liberalizmus, szociálkonstruktivizmus) érvényes megállapításokat tettek, az általam vizsgált jelenség egyik megkerülhetetlen problémája abban áll, hogy sem Magyarország, sem pedig Románia nem tekinthető „késznek” abban az értelemben, ahogy a főbb elméleti iskolák az államokra mint a nemzetközi kapcsolatok meghatározó szereplőire tekintenek. Ugyanis a magyar–román kapcsolatokat és a két állam belpolitikájának napirendjét számos esetben olyan kérdésekről szóló viták uralták – a szuverenitástól és a területi sérthetlenségtől az állampolgárság intézményéig –, amelyeket az államcentrikus nemzetközi rend legfontosabb tartópilléireinek tekinthetünk. Ebből következik, hogy a két állam és a romániai magyar kisebbség viszonyrendszerének megértéséhez – a fentebb említett irányzatokon túlmenően – egy újabb irányzat, az angol iskola értelmezését is bemutatnom, mert lényegesen árnyalja a realizmus, a liberalizmus és a szociálkonstruktivizmus elméletén alapuló következtetéseket.

Másodsorban, elemezve az államközi kapcsolatok napirendjét uraló nemzetpolitikai vitákat és döntéseket, választ szeretnék adni arra a kérdésre, hogy melyek azok a szereplők és intézmények, amelyek az államközi kapcsolatok három és fél évtizedét alakították. Kik és milyen mechanizmusok révén működtetik az államközi kapcsolatokat? Másként fogalmazva, a „működtetők világa” érdekelt elsősorban, a döntéshozatalban részt vevő szereplők pozíciói, valamint döntéshozatali képességük. Ugyanakkor foglalkoztatott az a kérdés is, hogy mennyiben tárhatók fel a döntések meghozatalának mechanizmusai és ennek részletei. Noha a nemzetközi kapcsolatokban a külpolitikai döntéshozatalra vonatkozó szakirodalom alapján viszonylag elfogadott képünk van azon intézményekről és szereplőkről, melyek a külpolitikai döntéshozatalért felelősek, arra voltam kíváncsi, hogy ezek az intézmények és döntéshozatali módszerek miként érvényesülnek

két olyan állam viszonyában, amelyek a nemzetközi kapcsolatok szempontjából nem tekinthetők fontos vagy a rendszert befolyásoló államoknak. A külpolitikai döntéshozatal részleteinek a feltárása leginkább Románia esetében problematikus, ugyanis a félelnöki rendszer egyik következménye, hogy viszonylag nehéz a külpolitika vonatkozásában a különböző hatáskörökkel felruházott intézmények és szereplők, egyrészt az államfő, másrészt a kormányfő és a külügyminiszter közötti viszony alakulásában a döntő mozzanatokat megragadni.

A kötet harmadik kérdésfelvetése az, hogy a jelenlegi nemzetközi rend perspektívájából, amelynek kizárólagos szereplői a nemzetállamok, esetenként pedig nemzetközi szervezetek, egy kisebbségi közösség és ennek politikai képviselője, esetünkben az RMDSZ milyen szereppel és érdekérvényesítési lehetőségekkel rendelkezik a külpolitika, ezen belül pedig a kétoldalú kapcsolatok szintjén. Az RMDSZ kormányzati teljesítményét és érdekérvényesítő tevékenységét elemző szakértők között konszenzus mutatkozik arra nézve, hogy az RMDSZ külügyi tevékenységének egy jelentős része arra irányult, hogy az államközi kapcsolatok szintjén tárgyaló félként jelenjen meg, a magyar és a román féllel folytatott egyeztetések során pedig napirenden tartsa a magyar kisebbség problémáit. A kötetben arra kívánok választ adni, hogy a vizsgált döntések során a szövetség mennyiben tudta alakítani az államközi kapcsolatokat, illetve milyen stratégiákat követett e célkitűzések megvalósítása érdekében. Noha a külpolitikai érdekérvényesítés korlátaival az RMDSZ már Románia ET-tagfelvételi kérelme során szembesült, azonban csak az alapszerződés tárgyalásai során, a részvételi kérelmét elutasító román választ követően vált nyilvánvalóvá a szervezet vezetői számára az a tény, hogy a szövetség jelentős erőfeszítései ellenére sem tud államközi szinten tárgyaló félként megjelenni. Ennek ellenére a vizsgált időszakban számos további lehetőség adódott arra – akár kormányzati vagy ellenzéki pozícióból –, hogy pozitív irányba mozdítsa elő az államközi kapcsolatok alakulását, befolyásolva ezzel a többség–kisebbség viszonyát.

Az RMDSZ szereplehetőségének korlátai és tárgyaló félként való elutasítása végül annak a kérdésnek a megfogalmazását teszi indokolttá, hogy hosszabb távon milyen keretek között beszélhetünk történelmi megegyezésről, megbékélésről, illetve a két nép közeledéséről, amikor az erdélyi magyarság részvételét, ennek legitim politikai képviselőjét nélkülözik a román–magyar viszony rendezésére irányuló folyamatokban, valamint a két állam közötti fontosabb szerződések és dokumentumok kidolgozása során, amelyek közvetve vagy közvetlenül érintik a magyar kisebbséget. Politikai számításoktól vezérelve az államközi kapcsolatokban a kisebbségi közösségek formális részvétele azért nem volt biztosított, mert ez ütközött a román fél érdekeivel: államközi szinten felértékelte volna a magyar diplomácia pozícióját, míg a belpolitika szintjén az RMDSZ szerepét. Ennek ellenére, hogy mindkét részről adott volt a konzultációs lehetőség, és a szövetség képviselői számos egyeztetésen, informális találkozáson is részt vettek – főként az

alapszerződés, majd a státustörvényről szóló államközi tárgyalásokban –, egy olyan diplomáciai játszmának lettek a résztvevői, amelyet számos bel- és külpolitikai tényező meghatározott, ennek következtében pedig a szövetség érdekérvényesítési lehetőségei mindvégig korlátozottak maradtak.

2. MÓDSZERTANI ELJÁRÁSOK ÉS FORRÁSOK

A kötet a szó hagyományos értelmében véve nem történeti munka eredménye. Noha megítélésem szerint a két állam viszonyában a történelmi örökség fontos magyarázatokkal bír, nem vállalkoztam a magyar–román kapcsolatok rendszer-váltás utáni diplomáciatörténetének feldolgozására. A történeti és diplomáciatörténeti perspektíva azonban a vizsgált esettanulmányokkal összefüggésben több ponton előtérbe került, így az államközi kapcsolatok áttekintése, valamint az egyes viták folyamatának és döntéshozatali mechanizmusainak feltárása során. Következésképpen a vizsgálat mindenekelőtt a politikatudomány és ezen belül a nemzetköz kapcsolatok meghatározó elméleteinek és módszertanának eszköztárát, illetve eredményeit hasznosítja. A kötetre ugyanakkor hangsúlyosan jellemző az interdiszciplinaritás, ugyanis más rokon tudományágak, így az etnopolitika, a külpolitika-elemzés, továbbá a nemzetközi jog és a diplomáciatörténet nézőpontja és módszertana is lényeges pontokon kiegészíti, illetve árnyalja az elemzést.

A kutatás során fontosnak tartottam elkülöníteni Waltz (1959) és Singer (1961) alapján az elemzési szinteket: a kötetben a nemzetközi rendszer, a nemzetállam és az egyén szintje kiegészült az államközi szinttel. Az elemzés első szintjén azok a kulcspozícióban levő döntéshozók jelennek meg, akik hatással voltak a magyar–román kapcsolatok alakulására, és a kritikus időszakokban eséllyel tudták alakítani a két állam együttműködését. Annak ellenére, hogy a kormányzati döntéseket számos kül- és belpolitikai körülmény határozta meg, az egyéni preferenciák, a vezetők közötti szimpátia, a kölcsönös érdekek felismerése számos esetben befolyással volt az államközi kapcsolatokra. Az elemzés második szintjét a belpolitikai körülmények jelentették, amelynek két dimenzióját különböztettem meg: egyrészt kiemeltem a pártok közötti megosztottságot, a kormány–ellenzék viszonyát, amelynek legfőbb színterét a parlamenti viták képezték. Másrészt mindkét állam belpolitikájában meghatározó volt a romániai magyarsághoz és az RMDSZ-hez való viszony, amelynek fogalmi és tartalmi keretét Magyarország viszonylatában a nemzetpolitika, míg Románia esetében a román kisebbségpolitikai rezsím adja. Noha nem tárgyalom részletesen, fontos megemlíteni azokat a nem kormányzati

szervezeteket is, melyek különböző kezdeményezések, projektek és kutatások révén hozzájárultak a magyar–román együttélés javulásához.⁴

Az elemzés harmadik szintjén a kétoldalú kapcsolatokat értékeltem: ebben kiemelt szerep jutott a felső szintű tárgyalásoknak (államfői, miniszterelnöki, külügyminiszteri), esetenként miniszteri találkozóknak. A legintenzívebb munka azonban a szakértői (delegációk), valamint a szakpolitikai egyeztetések szintjén zajlott, de idesorolható a kevés médiafigyelmet élvező közös kormányközi vegyes bizottságok munkája is. Végül a negyedik, nemzetközi szintéren az európai intézmények, nyugat-európai államok jelentek meg, amelynek képviselői eltérő érdekekből vezérelve – demokratizálódás, integráció, regionális stabilitás – befolyásolták az államközi kapcsolatokat és a többség–kisebbség viszonyának alakulását. E szervezetek közül meghatározóak voltak az európai integrációs szervezetek (az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a kisebbségi főbiztos, az Európai Unió intézményei, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete), mivel az általuk közvetített normatív minták és követelményrendszerek eredményeként lehetővé vált térségünk államainak integrációja (McMahon 2007; Kelley 2004). A téma szempontjából fontos kiemelni a nyugati államokat, különösen pedig az Egyesült Államokat, amelynek biztonságpolitikai elképzelései és stabilizációs érdekeltsége meghatározó volt térségünkre, ezen belül a magyar–román kapcsolatok alakulására az 1990-es években.

A kötetben az elkülönített elemzési szintek és a Rogers Brubaker által kidolgozott hárompólusú viszonyrendszer alapján – amelyre fontos módszertani kiindulópontként tekintek – az elemzésben egy négypólusú viszonyrendszer rajzolódik ki, amely a magyar–román államközi kapcsolatokat az anyaállam, a nemzetiesítő állam, a nemzeti kisebbség és az európai intézmények keretrendszerében értelmezi. Ez a megközelítés képezi a kötet elméleti és diplomáciatörténeti fejezetei, valamint a három esettanulmány gerincét, amelyben rámutatok arra, hogy a négypólusú viszonyrendszer nem egy statikus, hanem sokkal inkább egy dinamikus mezőként működött. Ebben a mezőben a szereplők érdekérvényesítési lehetőségei és stratégiái folyamatosan változtak, egyrészt az európai intézményeknek, másrészt pedig a belpolitikai körülményeknek tulajdoníthatóan.

A kötet empirikus részét az alapszerződésről, a státus- vagy kedvezménytörvényről, valamint a kettős állampolgárságról szóló vita és a könnyített honosítási eljárásról készített esettanulmányok alkotják, amelyekben arra törekedtem, hogy feltárjam a viták és döntések folyamatjellegét, valamint beazonosítsam és értékeljem Magyarország, Románia, az RMDSZ és az európai fórumok tárgyalási

4 Emberjogi szervezetek (Amnesty International, Helsinki Watch, Marshall Found, International Crisis Group); külföldi alapítványok (Project on Ethnic Relations, Friedrich Ebert és Konrad Adenauer Alapítvány); romániai nem kormányzati szervezetek (Romániai Helsinki Bizottság, Pro Democrația, Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontja).

pozícióit, stratégiáit és érdekvényesítési lehetőségeit. Az esettanulmányok folyamatelemzésében a viták lefolyására és a döntések következményeinek elemzésére helyeztem a hangsúlyt. Ebből kiindulva, első lépésben áttekintettem a döntéshez vezető folyamatot, ennek belpolitikai, szomszédságpolitikai és európai kontextusát. A tárgyalási pozíciók feltárása és a szereplők érdekeinek ütköztetése – az államközi szinten kialakuló viták révén – az esettanulmányok második részét képezte.

A nemzeti parlamentekben lefolytatott viták az elemzés egy további szintjét jelentették, amelyekben kiválóan tükröződött a pártok megosztottsága. A törvényhozás az elemzésben nem a külpolitikai döntéshozatalban betöltött szerepe miatt vált lényeges küzdőtérre, hanem a kormányzati tevékenység, a kül- és szomszédságpolitika alakításának ellenőrzésében. A külpolitika területén ugyanis a jogszabályok mindkét államban a parlamentek korlátozott szerepét jelölik ki: míg a nemzetközi szerződések létrehozása és a szerződő féllel folytatott tárgyalások a kormány hatáskörébe tartoznak, addig a törvényhozás figyelemmel kíséri a tárgyalások folyamatát, vitát kezdeményezhet, de alapvetően a nemzetközi szerződések törvénnyel történő kihirdetése (ratifikáció) a feladata.⁵ Következésképpen a parlamenti pártok képviselői a viták alkalmával – ennek bizottsági és plenáris ülésén – eséllyel alakíthatják a politika napirendét, a média segítségével lehetőségük van a közvélemény tájékoztatására, valamint hangot adhatnak a kormány külpolitikai célkitűzéseivel kapcsolatos kritikáknak. A parlamenti viták elemzése továbbá alkalmas eszköznek bizonyult az egyes vitákban a pártok, így a kormány–ellenzék közötti megosztottság okainak feltárására, ennek bel- és külpolitikai összefüggéseinek feltárására.

Az esettanulmányok utolsó részében a döntések lehetséges következményeit tártam fel az államközi kapcsolatok és az RMDSZ helyzetének vonatkozásában. A hasonló szerkezetű esettanulmányok megteremtették annak a lehetőségét, hogy az államközi kapcsolatok szintjén megjelenő vitákat összehasonlító perspektívában is elemezzem. Annak ellenére, hogy az alapszerződés, a státustörvény, valamint a kettős állampolgárság és a könnyített honosítási eljárás eltérő bel- és

5 Magyarországon a nemzetközi szerződések elfogadásáról szóló törvény és az Országgyűlés házszabálya részletezi a külpolitika alakítására vonatkozó eljárásokat. A kormányzati előterjesztést követően a javaslatot az illetékes bizottság készít ajánlást, azonban a szerződés szövegének módosítására nincs lehetőség. A javaslat a bizottsági ajánlással került az Országgyűlés elé, amelynek két lehetősége van: vagy elutasítja, vagy elfogadja a javaslatot. Ebben azonban nem merül ki az Országgyűlés hatásköre, ugyanis a kérdést napirendre tűzheti, és erről vitát kezdeményezhet az illetékes szakbizottságban, illetve a plenáris ülésen (Soltész 2010: 243). Romániában a Képviselőház és a Szenátus hasonlóan csekély hatáskörökkel rendelkezik a külpolitika-alakításban, amelyben a kormány feletti parlamenti ellenőrzés eszközei – kérdések, interpellációk, indítványok –, valamint a két ház illetékes bizottságainak szerepe emelhető ki a külpolitikai kérdések napirendre helyezésével és viták kezdeményezésével. Lásd erről: A Képviselőház Házszabálya, 1994 (55. cikkely). Az alkotmány szerint az elnök megköti a kormány által megtárgyalt nemzetközi szerződéseket, és a parlament elé terjeszti azokat (Románia alkotmánya, 91. szakasz 1. bekezdés).

külpolitikai körülmények között került napirendre, a viták lefolyása, a döntési mechanizmusok és a szereplők stratégiái között számos hasonlóság, illetve különbség kimutatható.

Állításaim alátámasztására és a kutatási kérdések megválaszolása érdekében a kötetben több kutatási módszert és eljárást alkalmaztam. Az államközi kapcsolatok rendszerváltás előtti fejleményeinek bemutatásánál és az alapszerződésről szóló tárgyalások megkezdéséig tartó időszak elemzésénél a történeti feltáró módszert alkalmazom, a fellelhető szakirodalmi tételek és dokumentumok felhasználásával. A magyar–román kapcsolatok elméleti keretezését a szakirodalom alapján végeztem el, törekedvén a témában megjelent releváns munkák tematikus bemutatására, a fontosabb kérdésfelvetések és következtetések összegzésére. Módszertanilag az esettanulmányok elkészítése bizonyult a legösszetettebb feladatnak, amelyben több módszert – dokumentumok és sajtóanyagok elemzése, döntéshozókkal készült félstrukturált interjúk⁶ – ötvöztem. Az egymást kiegészítő módszertani eljárások nem csupán részletesebb tényanyagot szolgáltatottak a vitákról és a döntéshozatal folyamatáról, hanem hozzásegítettek a bel- és államközi viták összefüggéseinek megértéséhez, valamint a szereplők pozícióinak és érdekérvényesítési lehetőségeinek azonosításához.

A parlamenti viták jegyzőkönyveinek tartalomelemzése egy további módszert képezett, melyet a MAXQDA számítógépes szoftver segítségével végeztem el. A program használata egy leíró elemzéssel szemben azért bizonyult hatékonyabbnak, mert az elkülönített szempontrendszerek (témák) alapján segítette a szövegtest rendszerezésében, a bekódolt szövegrészek és az így nyert empirikus adatok jelentős mértékben segítették az elemzést. Elemzési egységnek a parlamenti pártokat tekintettem, esetenként azonban egy-egy képviselő relevánsabb felszólalásából is idéztem. Az elemzésnél az első szempontot az képezte, hogy a pártok hogyan és milyen keretben értelmezték a vitát, amelynek négy dimenzióját különítettem el a felszólalások alapján: 1. a vita fő célkitűzése; 2. a döntés folyamata; 3. az elfogadott dokumentum tartalma; végül pedig 4. a döntés hatásai. Az elemzés második szempontját a viták legfontosabb témáinak a beazonosítása képezte: a témák egy része már adott volt (pl. az adott kérdések, problémák megjelentek politikai nyilatkozatokban, államközi vitákban, a pártok képviselői által megfogalmazott álláspontokban), míg a többi témát a parlamenti felszólalások bekódolása során, gyakoriságelemzéssel hoztam létre. A felvázolt módszer segítségével nemcsak az egyes pártok érvrendszerei

6 Akutatás során a következő személyekkel készült interjú: Bálint-Pataki József, a HTMH elnöke (Budapest, 2019. május 1.); Jeszenszky Géza egyetemi oktató és politikus, 1990–1994 között Magyarország külügyminisztere (Budapest, 2019. április 29.); Markó Béla, az RMDSZ volt szövetségi elnöke (Marosvásárhely, 2019. február 25.); Németh Zsolt országgyűlési képviselő (Fidesz), a külügyi bizottság elnöke (Budapest, 2019. április 29.); Székely István, az RMDSZ ügyvezető alelnöke (Kolozsvár, 2019. február 13.); Szent-Iványi István SZDSZ-es politikus, 1994–1997 között külügyi államtitkár (Budapest, 2019. április 30.); Tabajdi Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára a Horn-kormány alatt (2020. július 19.); Tökés László, az RMDSZ volt tiszteletbeli elnöke, későbbi EP-képviselő (2022. február 18.).

és stratégiái váltak tetten érhetővé, hanem a kormány és az ellenzék megosztottsága, valamint a két államban lefolytatott viták közötti tematikus különbségekről is árnyaltabb, empirikusan is megalapozott képet kaptam.

1. táblázat. A vizsgálat általános kerete

Az elemzés szintje	A vizsgálat tárgya	Módszerek	Források és dokumentumok
Nemzetközi/ európai szint	Az európai intézmények stabilizációs érdekeltsége, integrációs stratégiái	Történeti módszer Dokumentum-elemzés	Az európai intézmények dokumentumai: nyilatkozatok, levelek
Államközi szint	Felső szintű találkozók, kormányközi együttműködések, szakértői tárgyalások	Dokumentum-elemzés Sajtóelemzés	Külgügyminisztériumi iratok Kétoldalú megállapodások, egyezmények
A magyarországi és romániai belpolitikai szintje	A román kisebbségpolitikai rezsím	Dokumentum-elemzés Interjúk Tartalomelemzés	Kisebbségekre vonatkozó jogszabályok, nyilatkozatok
	Magyar nemzetpolitika		Külgügyminisztériumi iratok, kormányprogramok, MÁÉRT zárónyilatkozatok
	Parlamenti viták		Parlamenti viták és bizottságok jegyzőkönyvei
	Az RMDSZ szerepe		RMDSZ Tájékoztató és Közlöny Sajtóanyagok
Egyén szintje	Döntéshozók, csúcspozícióban levő politikusok	Dokumentum-elemzés Interjúk Sajtóelemzés	Külgügyminisztériumi iratok Sajtóanyagok

Kutatásom során feldolgoztam a témához kapcsolódó elsődleges és másodlagos forrásokat. Az elsődleges források tekintetében kiemelném az 1989–1995 közötti időszakra vonatkozó külügyminiszteri iratokat, amelyeket a Magyar Nemzeti Levéltárban folytatott kutatómunkám során rendszereztem.⁷ Ennek eredményeként több száz, többségében magyar, de több román és angol nyelvű dokumentumot is azonosítottam, amely hozzásegített a felek viszonyának alaposabb megértéséhez, ugyanakkor a tárgyalási mandátumok és beszámolók ismeretében a külpolitikai döntéshozatal folyamatába is betekintést nyerhettem.

7 A külügyminisztérium titkos ügykezelésű iratai (külügyminisztériumi iratok, TÜK iratok). Az iratok között találjuk az államközi kapcsolatok, a magyar kormány és az RMDSZ viszonyára vonatkozó dokumentumokat, valamint az e reláció iránt érdeklődést mutató nyugati államok álláspontját, diplomatáinak véleményét. A dokumentumok típusát tekintve felső szintű találkozókról készült jelentéseket, témavázlatokat, emlékeztetőket, nagyköveti és konzuli beszámolókat, tárgyalási témavázlatokat, javaslatokat, feljegyzéseket és jegyzőkönyveket, munkaterveket és hivatalos leveleket, interjúkat és sajtóanyagokat tartalmaztak.

Szintén elsődleges forrásanyagként használtam fel a visszaemlékezéseket, az általam készített interjúkat, valamint a parlamenti viták jegyzőkönyveinek anyagait. A kötet megírásában fontos forrásnak bizonyultak az RMDSZ dokumentumai és állásfoglalásai (*RMDSZ Közlöny*), továbbá belső tájékoztatói (*RMDSZ Tájékoztató*), végül pedig a *Magyar Külügyminisztérium Évkönyve*, amely számos dokumentumot tartalmazott. E forrásokon túlmenően feldolgoztam a témához kapcsolódó szakirodalmat, a vizsgált időszakra vonatkozó sajtóanyagokat, valamint bemutattam a téma szempontjából releváns közvélemény-kutatások eredményeit is.

A kötet megírásához felhasznált források szerteágazó és egymást számos tekintetben kiegészítő jellege ellenére említést kell tennem azokról a hiányosságokról, amelyekkel a forrásfeltárás során szembesültem. A kutatás szempontjából egy objektív szemléletmód kialakítása azt feltételezte volna, hogy az államközi viszonyok elemzésénél mindkét fél vonatkozásában hasonló jellegű és fajsúlyú dokumentumokat használjak fel. Ennek az elvárásnak csak részben tudtam megfelelni: míg a magyar levéltárakban a kilencvenes évek második feléig elérhetőek a külügyminisztériumi iratok, addig a román levéltárakban a rendszerváltás utáni külügyi iratok nem kutathatók. Ennek tudatában a román álláspont kialakításában román nyelvű dokumentumokra, nyilatkozatokra és visszaemlékezésekre is támaszkodtam.

A rendelkezésemre álló források és bő ismeretanyag ellenére a forrásfeltárásból következő hiányosság egy további aspektusáról is említést kell tennem, amely bizonyos tekintetben kisebb aránytalansághoz vezetett az esettanulmányok elkészítésében. Míg az alapszerződésről folytatott tárgyalások diplomáciai dokumentumainak többsége rendelkezésemre állt, a későbbi vitákról és döntésekről ilyen jellegű dokumentumokhoz nem volt hozzáférésem. A sajtóanyagok és interjúk, a parlamenti jegyzőkönyvek anyagai, szaktanulmányok és egyéb elemzések alapján azonban követni lehet a státustörvény és a kettős állampolgárság vitáját, valamint a könnyített honosítási eljárás folyamatát is.

Az elemzés lehetséges korlátai kapcsán fontos megjegyezni, hogy egyrészt nem vállalkoztam a magyar–román államközi kapcsolatoknak más, a nemzetpolitikai vitákon túlmutató területeinek elemzésére, így a kétoldalú gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok, a biztonság- és védelempolitika, a környezetvédelmi és egyéb területeken megvalósuló együttműködések bemutatására, noha meggyőződésem, hogy e szakpolitikai együttműködések a megfelelő kormányközi elköteleződéssel jelentős potenciállal rendelkeznek a felek viszonyrendszerének alakításában. Másrészt az elemzésben nem részleteztem az RMDSZ szélesebb nemzetközi tevékenységét és a szervezeten belüli külpolitikai intézményesülés folyamatát. Noha az 1990-es évek első felében a szövetség jelentős erőforrásokat fektetett az erdélyi magyarság problémáinak európai és nemzetközi szintű megjelenítésére, és az erre irányuló tevékenységét a Minority SafePack európai polgári

kezdeményezés révén újra aktivizálta, a kötetben az RMDSZ külügyi érdekérvényesítési lehetőségeivel csak annyiban foglalkozom, amennyiben az szervesen kapcsolódik az alapszerződés, a státustörvény, valamint a kettős állampolgárság és a könnyített honosítási eljárás bevezetéséhez.

3. A KÖTET SZERKEZETE

A kötet első fejezetében a kutatási témához kapcsolódó szakirodalom áttekintésére teszek kísérletet, és azokat a kérdéseket, problémákat és fogalmakat rendszerezem, amely az államközi kapcsolatok, a többség–kisebbség és a magyar–magyar viszonyban megjelentek. A fejezet utolsó részében a szakirodalom tükrében az európai fórumok befolyását, az államközi kapcsolatok alakulására és a többség–kisebbség viszonyára gyakorolt szerepét értékelem.

Az elméleti keret megalkotása képezi a kötet következő fejezetét, amely három komponensből áll. Elsőként a KKE-i államok rendszerváltását követő időszak meghatározó folyamatait vázolom fel – renacionalizáció, a politika transznacionalizációja, európai integráció –, majd a nemzetközi kapcsolatok uralkodó irányzatainak – realizmus, liberalizmus, konstruktivizmus és angol iskola – fogalmi eszköztárát felhasználva értelmezem Magyarország és Románia viszonyát. Végül a szakirodalmi áttekintés és az elméleti modellek részletesebb bemutatását követően amellel érvelek, hogy a hárompólusú viszonyrendszerből kilépve miért célszerűbb egy négypólusú viszonyrendszerben újraértelmezni a magyar–román kapcsolatok és az erdélyi magyarság viszonyát.

Az elméleti keret kidolgozását követően a magyar–román viszony diplomácia-történetének fontosabb fejleményeit, az erdélyi magyarok helyzetének alakulása szempontjából is relevánsabb momentumait tekintem át, az 1970-es évektől kezdődően a magyar–román alapszerződés tárgyalásainak kezdetéig. A történeti keretezés lehetővé tette a felek közötti kölcsönös bizalmatlanság okainak feltárását, valamint a diplomáciai viták mélyebb struktúráinak a megértését, és arra mutat rá, hogy noha a rendszerváltás mindkét államban alapvető politikai változásokat idézett elő, a várakozásokkal ellentétben ez nem eredményezte az államközi kapcsolatok látványos javulását.

A kötet empirikus részét három esettanulmány képezi, amelyben a magyar–román alapszerződés aláírásának körülményeit, a státustörvényről kialakult államközi vita, valamint a kettős állampolgárság és a könnyített honosítási eljárás bevezetését vizsgálom. Az esettanulmányokban elsőként bemutatom a jelenség tágabb, európai összefüggéseit, ismertetem az államközi vita folyamatát, és részletezem ennek belpolitikai kontextusát a felek pozícióinak, érvrendszerének és érdekérvényesítési lehetőségeinek részletező elemzésével. Az egyes fejezetek végén az illető döntés hatásvizsgálatát végzem el, és arra próbálok válaszolni, hogy a vita

miként befolyásolta a felek viszonyrendszerét és a romániai magyarság helyzetét. A jórészt hasonló szerkezetű esettanulmányok módszertanilag lehetővé tették az összehasonlítást, amely során a döntések közötti főbb hasonlóságokat, különbségeket és a fontosabbnak vélt összefüggéseket mutatom be.

A kötet tartalmi részének záró fejezetében a kutatási kérdésekre adott válaszokat tekintem át, összegezve a legfontosabb következtetéseket és tanulságokat, végül pedig három lehetségesnek vélt alternatívát vázolok fel az államközi kapcsolatok jövőbeli alakulására és az erdélyi magyarok helyzetére vonatkozóan.

I. A magyar–román államközi viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatát elemző irodalom áttekintése

A magyar–román viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatának vizsgálata nem képezi sem a magyarországi, sem a romániai vizsgálatok meghatározó irányzatát, abban az értelemben, hogy a témában nem találunk folyamatos kutatási programokat, átfogó bibliográfiákat, adatbázisokat. Azonban a fontosabb vitákat és nemzetpolitikai döntéseket átfogó kutatások keretében vizsgálták, amelyek eredményeként számos tanulmánykötet és szaktanulmány, valamint szakértői anyag született. Ez az állítás a nemzetközi szakirodalomban fellelhető forrásokra vonatkozóan is érvényes, ugyanis a szakértők figyelme egyrészt azokban az években irányult a KKE-i államok viszonyára, amikor geopolitikai szempontból lényeges változások következtek be a térségben, így a rendszerváltás és az átmenet kezdeti évei, valamint az európai intézményekhez való csatlakozás. Másrészt a két állam viszonya a magyar kisebbség helyzetének rendezését és jogainak bővítését célzó államközi vitáknak tulajdoníthatóan is – alapszerződés, státustörvény – az érdeklődés középpontjába kerül. Végül a szakirodalomban jelentős szakmai figyelem övezte az utóbbi évtizedben a magyar nemzetpolitika térnyerését, a könnyített honosítási eljárás bevezetését és a szavazati jog megadását, valamint a támogatáspolitikai átalakulását.

Mivel a felvázolt folyamatok és viták túlmutatnak az államközi viszonyrendszeren, hangsúlyozom, hogy a kötet megírása során kiléptem a Brubaker (1996; 2006) által felvázolt, triadikus viszonyként meghatározott elemzési keretből, amely a nemzetiesítő állam, az anyaállam, valamint a kisebbségi közösség kapcsolatrendszerét helyezi az elemzés fókuszába, és David J. Smithre építve a négypólusú viszonyrendszer (*quadratic nexus*) bevezetése mellett érvelek, kiemelve az európai intézmények, egyes nyugati államok és a nemzetközi nem kormányzati szervezetek szerepét a magyar–román kapcsolatok alakulásában.⁸ A négypólusú viszonyrendszer mint elemzési keret némileg a szakirodalmi áttekintésben is tükröződik, azonban nem törekedtem az aktorközpontú áttekintésre. Struktúráját tekintve a fejezet a szakirodalomban megjelenő problémák és kérdésfelvetések rendszerezésére, a különböző vizsgálatok módszertanára és fogalmi

⁸ David J. Smith tanulmányában (2002) számos ponton vitatja Brubaker megállapítását: noha elfogadja a hárompólusú viszonyrendszert mint értelemezési keretet, szerinte az euroatlanti dimenzió nélkül (négypólusú viszonyrendszer) nem értelmezhető a KKE-i államok, valamint az itt élő nemzeti kisebbségek viszonyrendszere.

eszköztárára, valamint az ezekből levont következtetések összegzésére és ütköztetésére vállalkozik.

Már a kutatás kezdetén nyilvánvalóvá vált számomra, hogy a két állam kapcsolatrendszerében meghatározó a kölcsönös sérelmekkel telített múlt és a rendszerváltás utolsó évtizedének feszült, diplomáciai konfliktusokkal terhelt viszonya, amely az államközi kapcsolatok mélypontra zuhanását eredményezte (Földes 2007). E felismerésből kiindulva fontos tényezőként tekintettem a történelmi örökségre, amely elősegítheti az államközi kapcsolatok megértését a rendszerváltás időszakában. Erre tesz kísérletet Ruxandra Ivan, aki Románia és Magyarország rendszerváltás utáni másfél évtizedének kapcsolatait a külpolitika-elemzés perspektívájából vizsgálta, nagy hangsúlyt fektetve a történelmi örökség kérdésére mint az államközi viszonyt meghatározó magyarázó változóra. Áttekintve a két államnak a közelmúltig terjedő történelmét – hangsúlyosan kitérve a Trianon előtti nemzetiségi kérdésre, a kommunizmus éveire, majd a rendszerváltást követő időszakra – arra a következtetésre jut, hogy a történelmi örökség lényeges magyarázattal szolgál a két állam viszonyának alakulásában, főként az 1990–1994 közötti időszakában (Ivan 2010). Állítását a szerző azzal támasztja alá, hogy a rendszerváltás első éveiben az átalakuló nemzetközi rend paraméterei még nem voltak tisztázottak, sem a NATO, sem az EU nem hozott döntést a bővítésről, és a román külügyi doktrína sem kristályosodott ki teljességgel (Ivan 2010: 415). Mivel a külügyi apparátus felkészültsége nem volt megfelelő, a „kölcsönös tudatlanság” arra ösztönözte a diplomatákat, hogy a történelemkönyvekből szerzett ismeretekre hagyatkozzanak, és így az államközi kapcsolatok múltjáról alkotott percepciók fontos szerepet játszottak a döntéshozók opcióinak meghatározásában (Ivan 2010: 395; 415).

A kommunizmus öröksége mint magyarázó változó a többség–kisebbség viszonyát is meghatározta. Salat Levente és Novák Csaba Zoltán a román kisebbségpolitikai rezsimről szóló elemzésükben a nemzetépítés sajátos párhuzamára hívták fel a figyelmet. Míg a kommunizmus időszakában a tituláris nemzet jogai elsőbbséget élveztek a nemzeti kisebbségek jogaival szemben, addig a posztkommunista időszakban a nemzet és az állam egybeesése, valamint a tituláris nemzet szerepének a hangsúlyozása a nemzetépítés fő tézisei maradtak (Salat–Novák 2015: 65). Ennek következtében – érvelnek a szerzők – azok a törekvések, melyek újabb kisebbségvédelmi mechanizmusok elfogadását kezdeményezték, a domináns csoport szempontjából nem képezhették a tárgyalások alapját, mint például a fennálló berendezkedés kérdése; sőt azok, akik megkérdőjelezték az állam meghatározását vagy a „tituláris” nemzeti státus konzekvenciáit, informálisan vagy akár törvényes eszközökkel is büntethetőkké váltak (Salat–Novák 2015: 65).

A kommunizmus öröksége azonban mint magyarázó változó számos kérdésre nem tudott magyarázattal szolgálni, nevezetesen azokra a rendszerszintű fejleményekre, melyek a Szovjetunió felbomlása után következtek be. A lehetséges

jövőképeket illetően a szakirodalomban két uralkodó szemlélet alakult ki: a peszsimisták vagy realisták képviselői a nacionalizmus és az etnikai törésvonalakból eredő helyi és államközi konfliktusok kialakulását vetítették előre, míg az optimisták vagy utópisták elhatárolódtak az „apokaliptikus előrejelzésektől”, és a biztonsági garanciák vállalásában, valamint az együttműködés különböző módozataira alapozva képzelték el a hidegháború utáni időszakot (Griffiths 1993; Snyder 1990; Baylis 1998). A konfliktus lehetőségének, illetve az együttműködés mélyülésének a perspektívája a magyar–román államközi viszony irodalmában is tükröződött: ezzel kapcsolatban elsőként az államközi és interetnikus konfliktus lehetősége melletti érveket mutatom be, majd azokat a tényezőket, amelyek megakadályozták a konfliktus kialakulását. Az áttekintés második részében a szakirodalom azon részeit emelem ki, melyek az együttműködés különböző módozataira, valamint a felmerülő vitákra vonatkoznak: előbb államközi szinten, majd pedig a többség–kisebbség viszonyában.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi kapcsolatok szempontjából a térség államai nem tekinthetők meghatározó szereplőknek, a rendszerváltás időszakában élénk figyelem irányult a volt szovjet tagköztársaságok és a KKE-i államok viszonyára, így a magyar–román viszonyra is. Elsőként Zbigniew Brzezinski a nacionalizmus feléledéséről szóló elemzésében arra a következtetésre jutott, hogy „súlyos és potenciálisan robbanékony a nyíltan ellenséges” magyar–román viszony, Erdély vitatott státusának, valamint a többséget képező románok által elnyomott magyaroknak tulajdoníthatóan (Brzezinski 1989: 4–5). Brzezinski mellett számos neves kutatót foglalkoztattak a térségben bekövetkezett fejlemények: az ebből kialakuló vitákat Salat Levente foglalta össze, a nemzetközi kapcsolatok elméletének perspektívájából vizsgálva a kérdést (Salat 2009; 2013). A Salat által idézett John Mearsheimer – akit a neorealizmus egyik legfontosabb képviselőjeként tartanak számon – arra hívta fel a figyelmet 1990 elején, hogy Magyarország és Románia között elkerülhetetlennek látszik a konfliktus (Salat 2009: 347). Magyarozatként a szerző a Mearsheimer által felhozott érveket ismerteti: 1. a Szovjetunió felbomlásával eltűnt a regionális stabilitást biztosító hegemon; 2. államközi szinten arra hivatkozik, hogy a magyar állam képviselői „európai megoldást” szorgalmaznak az erdélyi magyarság helyzetének rendezésében; 3. a többség–kisebbség viszonyában a marosvásárhelyi eseményeket emeli ki mint egy lehetséges konfliktus kirobbanásához vezető okot (Mearsheimer 1990: 33–34, idézi Salat 2013: 656–657).

Mearsheimer tanulmánya jelentős vitához vezetett az *International Security* folyóiratban, amelyre a nemzetközi kapcsolatok neoliberális elméletének képviselői reagáltak, elvetvén a konfliktus kialakulásának lehetőségét, és olyan tényezők figyelembevételét javasolták többek között, mint a belpolitikai változások, a döntéshozók szerepe, valamint a nemzetközi szervezetek és európai fórumok befolyása térségünkben, amelyek alapvetően meghatározzák az államok viselkedését (Salat 2013: 657–659).

A rendszerváltást követő években – ahogyan Salat is megjegyzi – Mearsheimer konfliktusra vonatkozó elképzeléseit több szerző is osztotta, a borúlátó előrejelzésekről és a lehetséges kiváltó okokról neves folyóiratokban és intézeti kiadványokban megjelenő elemzések sokasága tanúskodik. Számos szerző a két állam viszonyában fennálló magas konfliktuspotenciált a rendszerváltást követő (etno-)nacionalizmus térnyerésének tulajdonította (Nelson 1991: 137), a közel kétmillió magyarországi pedig egy jelentős államközi konfliktus potenciális forrásaként jelent meg, melyet olyan magyarellenes szervezetek, mint a Vatra Românească is igyekeztek kiaknázni (Nelson 1992). A magyar kisebbséggel szembeni bánásmód további szerzőknél is egy lehetséges konfliktus kiindulópontjaként jelent meg. A *European Security* hasábjain a Dick–Dunn–Lough (1993) szerzőhármas kiemelte, hogy a román többség és a magyar kisebbség közötti viszony annak következtében feszült, hogy a magyar kisebbség tagjai alulreprezentáltak a különböző intézményekben, zaklatásnak, illetve megfélemlítésnek vannak kitéve. A szerzők szerint Bukarest ellenségesen viszonyul a kulturális autonómiára vonatkozó magyar követelésekhez, sőt tagadja a kisebbségi kérdés létét is, ennek alapján a kétoldalú kapcsolatokban feléledő konfliktusról (*quickenning conflict*) beszélhetünk (Dick et al. 1993: 394). Tekintettel a magyar kisebbség helyzetére, több szerző Magyarország mint anyaállam szerepének aktivizálódását emelte ki (Van Oudenaren 1998: 239–257). A két állam közötti konfliktus kialakulása annak tulajdoníthatóan is valószínűnek látszott, ahogyan a Nemzeti Megmentési Front által alakított kormány a kisebbségi kérdéshez viszonyult: az anyanyelvű oktatás kiszélesítésének az akadályoztatása a többség–kisebbség közötti törésvonalak mélyülését eredményezte, ami Marosvásárhelyen 1990 márciusában nyílt konfliktusba torkolt (Kostecki 2002: 16–18).

Az a mód, ahogyan a magyar kormány a határon túli magyar közösségek jogait az EBEÉ-találkozókon megjelenítette, arra készítette a szomszédos államokat – jegyzi meg a Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet (SIPRI) keretében készült tanulmány –, hogy legyenek „éberek” (Griffiths 1993: 22). Magyarország fokozottabb szerepvállalásaként értelmezhetők az állam nevében eljárók nyilatkozatai, amelyek olykor félreértésre, a bizalmatlanság növelésére adhattak okot.⁹ Mi több, a határon túli magyarok iránti felelősségvállalás hangsúlyozásával összefüggésben a szomszédos államok hatóságai számos esetben a magyar revizionizmus veszélyeire hívták fel a figyelmet, amelyet a román belpolitikai viszonyok és a média is napirenden tartott, hátrátva a felmerülő viták diplomáciai úton történő rendezését. Thomas Ambrosio elemzésében – Magyarország történelmi magatartására utalva – arra a megállapításra jut, hogy az anyaállamnak a határon

9 Erre példa Antall József miniszterelnökké való megválasztása utáni nyilatkozata, miszerint „lélekben, érzésben tizenötmillió magyar miniszterelnöke kívánok lenni”. A kijelentés 1990. június 2-án, az MDF III. országos gyűlésén hangzott el (Jeszenszky 2005a).

túli magyarok sorsa iránti aggodalmát a szomszédos államok „kibontakozó irredentizmusként értékelték” (Ambrosio 2002: 41).

A magyar–román kapcsolatok biztonságpolitikai dimenzióját Jack Snyder is hangsúlyozta. A katonai és védelmi kihívásokat vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy azok az államok, „melyek területi igényekkel lépnek fel, katonai szempontból ne legyenek erősebbek, mint a szomszéd államok” (Snyder 1990: 33). Összegezve álláspontját, Snyder tényként állapította meg, hogy katonailag Magyarország gyengébb, mint Románia, és célszerű, hogy az is maradjon, mert az „megakadályozza az Erdélyre irányuló területi törekvéseit” (Snyder 1990: 33).

Az idézett szerzők állításai és a viták tartalma kapcsán két észrevétel fogalmazható meg: egyrészt látható, hogy a fentiekben hivatkozott szerzők többsége korlátozott terepismerettel rendelkezett, ebből következően pedig csak azokat az eseményeket vették figyelembe, melyek az előzetes feltételezéseket, valamint a térség viszonyaira vonatkozó következtetéseket erősítették. Másfelől kevés, a térséget behatóbban ismerő szakértő munkáját sikerült beazonosítani. Ezek közül megemlíthető Valki László, az ELTE nemzetközi jogász-professzora, aki a KKE-i változásokról az előbbieken idézett szerzőkhöz képest jóval optimistább hangot ütött meg. A *European Security* folyóiratban, főként a román oldalról érkező revizionista vádakra reagálva megállapította, hogy Bukarest az államközi kapcsolatokban több társadalmi-politikai realitást is figyelmen kívül hagyott, nevezetesen azt, hogy 1. Erdélyt, tekintettel a történelmi adottságokra, nem lehet Magyarországhoz csatolni; 2. az erdélyi magyarság nagy része nem is érdekelt ebben; 3. Magyarország irányából jövő bármilyen területi igény az európai integrációt veszélyeztetné; és végül 4. néhány nacionalista nyilatkozatától eltekintve a magyar kormány semmilyen lépést nem tett ez irányba (Valki 1992: 7).

Noha a két állam viszonyára vonatkozó pesszimista, a konfliktus valószínűségét hangoztató előrejelzéseknek a felsorakoztatott érvek alapján – a történelmi örökség, az erősödő nacionalizmus, a magyar kisebbség helyzete, valamint Magyarország szerepének növekedése – lehetett valóságalapja, mégsem alakult ki konfliktus a felek között. Annak ellenére, hogy a rendszerváltást követő időszakban számos vita jellemezte az államközi kapcsolatokat, a két fél között látványosnak mondható együttműködés alakult ki. Erre alapozva teszi fel a kérdést Salat Levente a már idézett tanulmányában, hogy mivel magyarázható a két állam viszonyának alakulása, valamint milyen tényezőknek tulajdoníthatóan maradt el a fegyveres konfliktus.

A szakirodalomból Salat három választ ismertet, elsőként Donald Linden álláspontját, aki a két állam viszonyát a nemzetközi kapcsolatok elméletének várakozásaira alapozva vizsgálta (Linden 2000, idézi Salat 2013: 664–666). Linden tanulmányában kifejti, hogy noha a realisták által előrejelzett konfliktus kialakulásához számos tényező adott volt, a belpolitikai és külpolitikai változások a konfliktus elmaradását eredményezték, éppen azért, mert a politikai elitek az

európai csatlakozási szándék kinyilvánításával mindkét államban az európai fórumok által felállított követelményrendszert is elfogadták, ami a nemzeti érdek átalakulását, végső soron pedig Románia és Magyarország együttműködését eredményezték.

A konfliktus elmaradására vonatkozóan Salat szerint Constantin Iordachi szolgál újabb magyarázattal, aki a biztonságpolitika egyik központi fogalmával, a „biztonsági komplexum” segítségével értelmezi az államközi szinten bekövetkezett fejleményeket (Iordachi 2001, idézi Salat 2013: 666–669). Noha az európai fórumoknak is fontos szerepük volt a két állam viszonyának javulásában, mégis a belső átalakulás volt meghatározó, ugyanis a politikai elit felismerte, hogy a két állam biztonsága elválaszthatatlan egymástól – ennek nyomán pedig olyan biztonsági közösség jött létre, amelynek mindkét állam része lett (Salat 2013: 668). Az elemzés azért is fontos lehet szempontunkból, mert felveti az RMDSZ pozícióját az államközi kapcsolatokban. Ezzel kapcsolatosan arra a következtetésre jut a szerző, hogy a magyar–román biztonsági komplexum nem teljes, mert az eddigi kétoldalú tárgyalásokban nem kapott helyet az erdélyi magyarság képviselője (Iordachi 2001: 91).

A Salat által idézett harmadik álláspont újabb érveket vonultat fel az elmaradt konfliktus okainak a megvilágítására. Andrew K. Milton és Patrick H. O’Neil szerint a realizmus és a liberális institucionalizmus képviselőinek azért nem sikerült magyarázatot adniuk a térségben bekövetkező változásokra, mert figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy a kommunista rezsim olyan racionalizált és bürokratikus állami intézményrendszert hozott létre, amelynek képviselői a rendszerváltást követően is az intézményi *status quo* fenntartására törekedtek: ennek következtében jött létre a „konzervatív béke” övezete, amely megakadályozta a konfliktus kialakulását (Milton–O’Neil 2002, idézi Salat 2013: 671–673). A szerzőpáros szerint ennek tulajdonítható az is, hogy míg a rendszerváltást követően az államközi kapcsolatok napirendjét több probléma terhelte, addig az intézményszerűt bürokráciák fenntartották a kapcsolatokat, és az államközi viszony javításán dolgoztak – erre irányuló igyekezetük leglátványosabb eredményei a védelmi és katonai együttműködés területén mutatkoztak meg (Milton–O’Neil, 2002: 306).

A szakirodalomban a többség–kisebbség közötti konfliktus elmaradására belpolitikai magyarázatokat is találunk. Mihaela Mihailescu amellet érvel, hogy a legalapvetőbb demokratikus intézmények megalapítása, a pártok létrehozása és a választásokon való részvétel – tehát a politikai rendszerbe való betagozódás – megelőzheti a konfliktus kialakulását, amennyiben „a kisebbségek részvétele a demokratikus folyamatokban akár kormányzati, akár ellenzéki pozícióban biztosított” (Mihailescu 2005: 25). A szerző azt állítja, hogy az intézmények által megteremtett „stratégiai környezet” ösztönözte a többségi ellenzéki pártok és az RMDSZ együttműködését. Ezt a pozitív fejleményt három tényező befolyásolta: 1. az uralkodó elit nem szembesült nagyfokú belső veszélyforrással; 2. a demokratikus

ellenzék gyenge és megosztott volt; valamint 3. a magyar kisebbséget képviselő politikai szervezet magas koalícióképességgel bírt (Mihailescu 2005: 41). A felsorolt érvek alapján levonható a következtetés, hogy a többség–kisebbség közötti konfliktus azért nem következett be, mert az RMDSZ parlamenti részvétele biztosított volt, annak ellenére, hogy etnikai pártként 1996 végéig marginális szerepet töltött be a román pártrendszerben. A szövetség parlamenti pozíciójától függetlenül államközi szinten – több vitás kérdés ellenére – javultak a kapcsolatok, és egyre több területen bontakozott ki együttműködés a felek között. Ebben a tekintetben meghatározó volt a védelmi és katonai együttműködés fejlesztése, amely hozzájárult az államközi viszony javulásához (Iordachi 2001; Dunay 2000: 158).

Végül a konfliktus elmaradása – véli Tom Gallagher – a katonai fenyegetés hiányának tulajdonítható: helyzetértékelése szerint mindkét állam katonai ereje gyengének mondható az állomány, a képzés, valamint a felszereltség tekintetében (Gallagher 1997: 3). Az államközi kapcsolatok napirendjét terhelő problémák ellenére gyors ütemben javultak a katonai kapcsolatok: Kárpáti Ferenc magyar honvédelmi miniszter visszaemlékezése arra enged következtetni, hogy az 1989-es romániai események idején és az azt követő időszakban is intenzív volt a felek közötti kapcsolattartás (Kárpáti 2000: 26–29), ami minden bizonnyal hozzájárult ahhoz, hogy a két védelmi tárca között elinduljanak a tárgyalások a nyitott égbolt megállapodásról.

A fentiekből megállapítható, hogy a Magyarország és Románia viszonyára vonatkozó szakirodalmat a kilencvenes évek elején erőteljes konfliktusdimenzió jellemezte, amely a belpolitikai, az államközi és az európai fejleményeknek tulajdoníthatóan megváltozott. A két állam viszonyát, valamint az államközi kapcsolatokat befolyásoló szereplők viszonyrendszerét az együttműködés fogalmkörének a segítségével értelmezhetjük, annak ellenére, hogy az államközi kapcsolatok napirendjét számos vita terhelte. A továbbiakban arra teszünk kísérletet, hogy az együttműködés legfontosabb jellemzőit, a különböző elképzeléseket, a fontosabb viták tanulságait a szakirodalom alapján összefoglaljam, elsőként a két állam viszonyában, majd a többség–kisebbség, a magyar–magyar, végül pedig az európai fórumok és nyugati államok perspektívájából.

Történelmi nézőpontból a két állam rendszerváltást követő viszonyában kiemelhető néhány fontosabb esemény, amely fordulópontként értelmezhető, annak alapján, hogy a bekövetkező fejlemény elősegítette vagy éppen akadályozta a felek együttműködését. A szakirodalom alapján elmondható, hogy míg a márciusi események és a státustörvény elfogadása körül kialakult viták rontották, addig az alapszerződés aláírása, valamint a közös kormányülések nagymértékben javították a két állam viszonyát. Az államközi kapcsolatokban bekövetkező fordulópontok minden esetben összefüggésbe hozhatók a belpolitikai eseményekkel és az erdélyi magyarság helyzetével. Ez a feltételezés összecseng Ruxandra Ivan a korábbiakban már idézett megállapításával, miszerint a belpolitikai tényezők

– a kormányon levő pártkoalíciók, valamint a külpolitikai döntéshozatalt befolyásoló szereplők – meghatározó szereppel bírtak a rendszerváltást követő időszak államközi kapcsolatainak alakításában (Ivan 2010: 405–409). A két állam együttműködésében az igazi áttörést az alapszerződés aláírása jelentette, mely egy többéves és több szinten zajló tárgyalási folyamatot zárt le a felek között. Noha a megegyezést nemcsak államközi, hanem a belpolitika szintjén zajló heves viták is megelőzték, az alapszerződés aláírása számos vitás kérdést lezárt a magyar–román viszonyban, a dokumentum az államközi kapcsolatok legfontosabb referenciapontjává vált, sőt egyes román értelmezések szerint az alapszerződés aláírásával létrejött a két állam közötti várva várt történelmi megbékélés is.

A magyar–román államközi viszonyt foglalkozó irodalomban a történelmi megbékélés meghatározó fogalomnak tekinthető, azonban jelentése és tartalma nem pontosan definiált. A történelmi megbékélésre vonatkozóan a szakirodalomban több kérdés is felmerült, amely érintette egyrészt a fogalom jelentéstartalmát, másrészt a követendő modellt, végül pedig az eddig elért eredményeket és a további lépéseket. A legátfogóbb kutatás, amely a felsorolt problémák megválaszolására tett kísérletet, az a kolozsvári Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontja és a marosvásárhelyi Pro Európa Liga együttműködésével a 2000-es évek első felében zajlott le. A kezdeményezés „az államközi kapcsolatok állapotáról és jövőbeli kilátásairól” kívánt képet adni, felkérve a két állam magas beosztású tisztviselőit, vezető politikusait, valamint véleményformálóit egy anketában való részvételre (Salat–Enache 2004: 13). A megfogalmazott kérdések érintették többek között: 1. a két állam közeledésében bekövetkező várakozások teljesülését; 2. a magyar–román kapcsolatok és a francia–német megbékélés közötti párhuzam lehetőségét; 3. a magyar–román viszony dinamikussá tétele mellett érveket, valamint 4. a két állam közötti kapcsolatok fejlődését gátló akadályokat (Salat–Enache 2004: 32). Az ankétára beérkezett válaszokban az akadályok mellett azok a kezdeményezések és lehetőségek is megfogalmazódtak, amelyek előmozdítanák az államközi kapcsolatok fejlődését. Mindazonáltal a kutatás fő megállapítása a két modell közötti párhuzamra, valamint az ebben rejlő lehetőségekre vonatkozott. Ennek kapcsán Salat Levente arra a megállapításra jutott, hogy míg magyar oldalon a válaszadók többsége tiltakozik, vagy legalábbis bizalmatlan a párhuzammal szemben, addig román oldalon a megbékélés folyamatát „lezárult, befejezett tényként” értékelték (Salat 2004: 470–471). A kötet végkövetkeztetésében a szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy a francia–német együttműködési szerződés aláírásával nem zárult le a megbékélés: a mai napig tartó, több évtizedes munka tulajdonképpen a Német–Francia Ifjúsági Iroda megalapításával kezdődött, a fiatal

generációk szemléletének alakítása érdekében. Ebből kiindulva Salat egy hasonló ifjúsági iroda megalapítását javasolta a magyar és román döntéshozóknak.¹⁰

Noha az anket nem tartalmazott a történelmi megbékélésre vonatkozó konkrét kérdést, a válaszokból kirajzolódott a fogalom „felszínes” és „mély” változata. A megbékélés „felszínes” változata a rendszerváltást követően a két állam közötti politikai és gazdasági együttműködésén alapszik, amelyet a felső szintű találkozó és a diplomáciai tárgyalások tettek lehetővé. A megbékélés e változatának kiváló indikátorait képezik az államközi megállapodások és főként a román állam részéről a nyugati államok irányába megfogalmazott üzenetek, valamint a két állam viszonyáról készült felmérések is mind román, mind pedig magyar oldalon.

Az államközi kapcsolatok alakulásának a két állam közvéleményében bekövetkező változásairól nem rendelkezünk idősoros adatokkal, csak pillanatképekkel, noha a közvélemény szerepét a külpolitika-elemzés fontos változóként tartja számon. A romániai felmérésekből a bukaresti Közpolitikai Intézet 2005-ben lezajlott kutatása emelhető ki, amelyben az állampolgárok külpolitikára és nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó percepcióit mérték. A kutatás szomszédsági kapcsolatokra vonatkozó fejezetéből kiderült, hogy a megkérdezettek egynegyede szorgalmazza a Moldovai Köztársasággal való szorosabb viszony kialakítását, míg a válaszadók 18%-a szerint Románia fordítson nagyobb figyelmet Magyarországra.¹¹ Noha a felmérés arra mutat rá, hogy a román szomszédságpolitikában Moldova után Magyarország kellene hogy prioritást élvezzen, a szomszédos Magyarországhoz a válaszadók 36%-a pozitív, míg 41%-a semleges érzelmekkel viszonyult, aminek alapján Magyarországot a „közepesen rokonszenves” államok csoportjába sorolták.¹² Egy későbbi, 2013 őszi végzett felmérés adatai alapján Magyarországhoz a megkérdezettek 29%-a viszonyult pozitív érzelmekkel, míg tíz év elteltével, 2023-ra ez az arány 40%-ra emelkedett (INSCOP 2023).

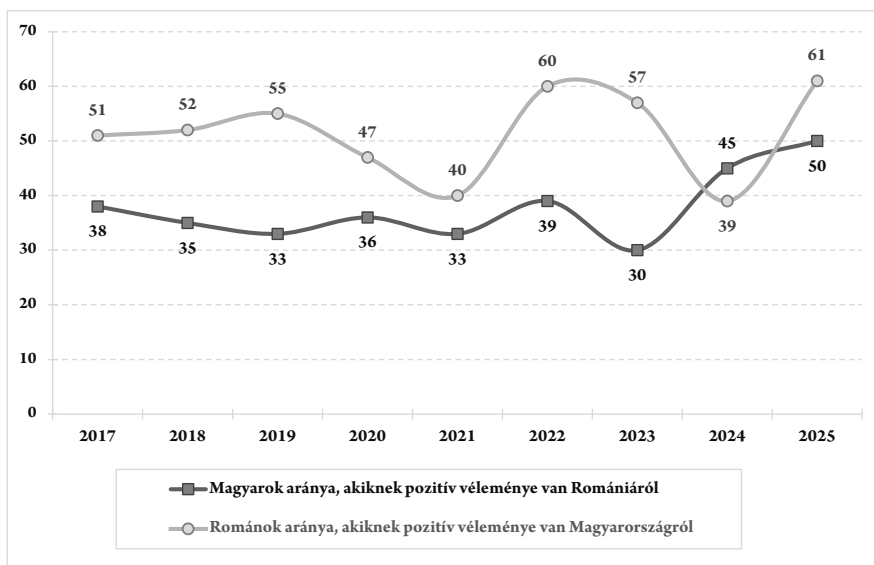
A Magyarországon a Nézőpont Intézet a Charta XXI Megbékélési Mozgalom megbízásából 2017 óta készít reprezentatív felmérést arról, hogy a magyarok miként ítélik meg a szomszédos államokat, illetve hogy hogyan változott Magyarország megítélése szomszédai körében. A Magyarország-barométer adataiból arra lehet következtetni, hogy a románok sokkal kedvezőbben látják Magyarországot, mint a magyarok Romániát: az idősoros adatok átlagát tekintve míg a megkérdezett románok több mint 50%-ának pozitív véleménye van Magyarországról, addig a magyarok csupán 37%-a vélekedett kedvezően Romániáról. Az 1. ábra adataiból a két állam megítélésének eltérő mintázataira lehet következtetni. A magyarok Románia-megítélését a 2017–2023

10 A 2005 októberében lezajlott első, majd a 2007 novemberében lezajlott harmadik együttes kormányülés napirendjén szerepelt is a Román–Magyar Ifjúsági Iroda létrehozása. A kormányközi megállapodás értelmében elkezdődtek az egyeztetések az iroda létrehozásáról, azonban konkrét lépésekre, az iroda megnyitására nem került sor.

11 Percepția opiniei publice din România asupra politicii externe, 2005, 47.

12 Uo. 69–70.

közötti időszakban viszonylagos állandóság (30 és 39% közötti értékek) jellemezte, amely a 2025. januári adatfelvétellel jelentős javulást eredményezett, ekkor már a válaszadók 50%-ának volt pozitív véleménye Magyarországról. Ezzel szemben a román mintában sokkal nagyobb az ingadozás, a Magyarországról alkotott kép mélypontját a 2021-es és 2024-es adatok jelentik. Az utóbbi minden bizonnyal az RMDSZ kormánykoalíciós részvételének végével, valamint a szuperválasztási év kampányát megelőző magyarellenes üzenetek tematizációjával magyarázható, míg a kiugróan számító 2025-ös érték a magyar kormány kiállításának tulajdonítható, amellyel támogatta Románia schengeni csatlakozását (Nézőpont Intézet, 2025).



1. ábra. Magyarország és Románia viszonyának kölcsönös megítélése

Forrás: Nézőpont Intézet, 2025

Noha e felmérések megállapításaiból messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, elmondható, hogy kisebb mértékben ugyan, de a közvélemény is érzékeli a külpolitikai döntések egyes aspektusait. Míg a 2005-ös vizsgálat arra enged következtetni, hogy az együttes kormányüléseket megelőzően (2005–2008 között), valamint a második Orbán-kormány hivatalba lépését követően a kölcsönös érdektelenség jellemezte az államközi kapcsolatok megítélését, addig az utóbbi években lezajlott felső szintű találkozók újabb lendületet adhatnak a kormányközi együttműködésnek. A felmérések eredményeinek ismertetése, valamint a magyar–román kapcsolatok alakulásáról szóló anketban megjelenő, többnyire a román politikusok és értelmiségiek részéről érkező válaszok a megbékélés felszínes jelentéstartalmának elfogadásáról tanúskodnak.

A megbékélés „mély” változatában az államközi kapcsolatok mellett a két nép, a többség–kisebbség viszonyrendszerének megnyugtató rendezése jelenik meg, ebben a tekintetben az Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontjának keretében zajlott kutatás alapján – főként a magyar válaszoknak tulajdoníthatóan – már nem ennyire pozitív a kép. Minden bizonnyal igaza van Gabriel Andreescunak, aki egyik tanulmányában amellett érvel, hogy a megbékélés egyik fontos lépése az RMDSZ kormányzati részvételében, míg a másik a román politikai erők által elfogadott, nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó jogszabályokban érhető tetten (Andreescu 1998: 55–56). Ez azonban szükséges, de nem elégséges feltétele a megbékélésnek, ugyanis Iordachi, áttekintve az 1990-es évek államközi kapcsolataiban bekövetkező változásokat, úgy látja, hogy a felek közötti politikai megbékélés hosszú távon csak úgy biztosítható, ha ezt a kulturális megbékélés folyamata kíséri. A szerző álláspontjának alátámasztásaként részletezi az aradi Szabadság-szobor felállítására kapcsán lefolytatott vitákat, az eltérő történelemértelmezéseket, valamint kiemeli a szimbolikus politizálás fontosságát a két állam viszonyában mint a megbékélés előtt tornyosuló akadályokat (Iordachi 2004b: 137–147).

Az említett szerzőkkel ellentétben Salat azon a véleményen van, hogy ez idő szerint nem beszélhetünk teljes értékű magyar–román megbékélésről, mert mind a magyar, mind a román közgondolkodást, és ebből kifolyólag a közéletet „egymásnak ellentmondó mentális struktúrák” befolyásolják, amelyek beazonosíthatók a mindennapi életben,¹³ illetve rendre visszaköszönnek a kilencvenes évek közepével kezdődően több hullámban elvégzett közvélemény-kutatások eredményeiből (Salat 2009: 351–352). Salat megállapításait a későbbi felmérések is igazolták. Az 1995–2014 között 9 országos felmérésre alapozva Kiss Tamás tanulmányában többek között azt vizsgálta, hogy a román közvélemény hogyan ítéli meg a magyarok etnopolitikai követeléseit Romániában. A kisebbségi jogok és az etnopolitikai célkitűzések különböző szintjeit (hivatalos nyelvhasználat, anyanyelvű oktatás, tévé és rádió stb.) elemezve arra a következtetésre jut, hogy a román többség részéről a létező jogosítványok támogatottsága igen alacsony (Kiss 2015a: 19). A felmérések összehasonlító vizsgálata Kiss szerint arra enged következtetni, hogy nem tartható az a narratíva, miszerint az RMDSZ kormányzati részvétele következtében „a román közvélemény egyre pozitívabban viszonyulna a magyarok (mérsékelt) etnopolitikai célkitűzéseikhez és politikai szerepvállalásához” (Kiss 2015a: 19).

Ahhoz, hogy megértsük a létező kisebbségi jogosítványok elfogadottsága körüli problémákat, valamint az erdélyi magyarok és a többségi románok többnyire egymással ellentétes etnopolitikai célkitűzéseit, előbb a többség–kisebbség viszonyrendszerét kell áttekintenünk, amely leginkább a kisebbségpolitikai rezsim

13 Brubaker és munkatársai Kolozsváron végzett kutatása azt vizsgálta, hogy a politikai diskurzusokban és nemzeti igényekben megjelenő etnikai és nemzeti mivolt hogyan fejeződik ki a mindennapi életben, az intézményes formákban, valamint az interakciós helyzetekben (Brubaker és mtsai 2011).

keretrendszerében értelmezhető.¹⁴ E tekintetben kiindulópont, hogy az államhatalom milyen mértékben ismeri el a kulturális megosztottságot, illetve hogy milyen modellek segítségével írható körül e viszony. Székely István Gergő és Horváth István elemzésükben (2014: 433–434) rámutatnak arra, hogy ebben a tekintetben Románia a „mono- vagy domináns etnikai modell” kategóriába sorolható, mert noha a kisebbségi közösségek gyakorlatilag elismertek, az alkotmány nem kodifikálja jogi státusukat. A kodifikáció hiányából azonban nem következik a politikai részvétel megtiltása, sőt – ahogy Kiss Tamás a fentebb idézett tanulmányában megjegyzi –, a választási törvény arányos jellegéből kifolyólag támogatja az etnikai pártszerveződést (Kiss 2015a: 11–13), amelynek eredményeként az erdélyi magyarság politikai képviseletét ellátó szervezet, az RMDSZ a román pártrendszer egyik legstabilabb szereplőjének mondható. Megállapítható tehát, hogy a rendszerváltás után Románia kisebbségpolitikáját egy sajátos modell jellemzi, amelyben egyrészt előtérbe kerül az állam „mono- vagy domináns” jellege, másrészt pedig a rezsím az etnikai pártok aktivizálódását is támogatja, melyet Kiss aszimmetrikus akkomodációnak nevez (Kiss 2015b: 53; Kiss és mtsai 2018).

A romániai kisebbségpolitika kettősségének legalább két gyakorlati következményét érdemes a vizsgálat szempontjából kiemelni. Az egyik az RMDSZ és a román politikai pártokkal való folyamatos együttműködésében nyilvánul meg, amelynek eredményeképpen a szövetség több alkalommal volt a kormánykoalíció tagja, vagy formális együttműködésnek köszönhetően támogatta a kormányzó politikai alakulato(ka)t. A másik gyakorlati következmény a kormánypártokkal való együttműködés jellegéből adódik, ugyanis a többség–kisebbség aszimmetrikus viszonyának tulajdoníthatóan a felek közötti együttműködés nem irányulhatott a román állam intézményes keretének a megreformálására – például a hatalommegosztás módozataira, az autonómia különböző formáinak kodifikációjára vagy a regionalizációs reform során egy magyar többségű régió létrehozására (Kiss 2015b: 55). A szövetség pozíciója – jegyzi meg a szerző – kizárólag aktuális alkufolyamatokon alapul, amelyet a kontrollkooptáció fogalmával írhatunk körül (Kiss 2015b: 55). A fogalmat elsőként Horváth István,¹⁵ majd Narcisa Medianu használta a többségi és kisebbségi elitek szintjén létrejövő alkuk természetének a megragadására, amely olyan politikai alkufolyamatot vagy stratégiát jelent, ami egyrészt arra irányul, hogy bevonja a magyar kisebbség képviselőit a döntéshozásba, másrészt pedig a kormányzati részvétel és a forrásallokáció segítségével bizonyos kontrollt is gyakorol felette (pl. a külpolitika,

14 Salat és Novák a kisebbségpolitikai rezsímet olyan „normák, intézmények és közpolitikák összességéként” határozták meg, amely „megkísérli kezelni az etnikai és nyelvi megosztottságot, és elősegíti a többség–kisebbség közötti fenntartható és intézményesített kapcsolat kialakítását” (Salat–Novák 2015: 64).

15 Horváth a fogalmat a Magyar Autonóm Tartomány megszűnése utáni megyerendszerben különböző vezető funkciókat betöltő magyar vezetői elite alkalmazza elsőként, akik – pozíciójukból kifolyólag – kisebb gesztusokat tettek a helyi lakosság irányába (Horváth 2002: 80).

autonómiaküzdelen, korrupcióellenes harc tekintetében). A román modellt elemezve Medianu következtetése összecseng a fentiekben idézett Kiss Tamás megállapításával, miszerint a kontrollkooptáció során úgy mérséklődnek a kisebbségi követelések, hogy közben a nemzetállam radikális újraértelmezésére nem kerül sor (Medianu 2002: 31).

A többség–kisebbség közötti alkufolyamatok leírására Bakk Miklós más fogalmi apparátust használt. Álláspontja szerint a román kisebbségi modell a nemzeti közösségek képviselőit „etnikai ügyintézőkké” alakította át, melyben kihangsúlyozza a kapcsolat „tranzakcionális” jellegét, ugyanis a többség–kisebbség közötti „ügyintézés keretében nem szolid keretegyezmények”, hanem – ahogy fentebb Kiss is megjegyzi – alkalmi megegyezések születtek (Bakk 2004b: 2–3). Noha hiba lenne az alkalmi, többnyire a nyilvánosságtól elzárt tárgyalások eredményeit figyelmen kívül hagyni, a megegyezéshez mindkét fél részéről a „bizonytalanság képzete társult”, mert a magyar kisebbség által megszerzett jogok legitim voltáról, e jogok indokoltságáról a román többséget rendszerint senki sem győzi meg. E bizonytalanság Bakk értékelésében a román kisebbségpolitikai rezsim másik eleméhez vezet, melyet „határozatlansági modellnek” vagy „stratégiai határozatlanságnak” nevez. Ez a határozatlanság leginkább akkor érhető tetten, amikor a román politikai elit a „romániai társadalom kulturális megosztottságát, távlatait politikai értelemben is megfogalmazza” (Bakk 2004b: 2). Ebben a kérdésben a román állam illetékes szervei leginkább kívánnak, ami nem teszi lehetővé azt sem, hogy intézményes úton rendeződjön a többség–kisebbség viszonya, nincs hosszú távú stratégia, egyszerűen „hiányzanak a nagyobb távlatra szóló koncepcionális elképzelések” – vonja le Bakk a román kisebbségpolitikai rezsimre vonatkozó következtetéseit (Bakk 2004b: 2).

A román kisebbségvédelmi rezsim elemzésében és a különböző szakpolitikák értékelésének számbavételében a közpolitikai elemzés újabb perspektívákat kínált. A fentebb már említett Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontja és a kolozsvári Nemzeti Kisebbségkutató Intézet kutatásai a politikai képviselet, az oktatás- és nyelvpolitikák elemzését alapozták meg a közpolitikai elemzés módszertanának vizsgálatával, amely olyan értékelési szempontokat helyezett a kutatás előtérbe, mint a döntéshozatal kritériumai, az alkalmazás végigkövetése, hatásvizsgálat (Salat 2008: 10). A kötetben foglalt tanulmányok eredményei több szempontból is tanulságosak, egyrészt azért, mert több helyen rámutatnak a jogszabályi környezet és a gyakorlatba ültetés közötti ellentmondásra, másrészt azért, mert javaslatokat és ajánlásokat fogalmaznak meg a kisebbségi jogok hatékonyabb gyakorlatba ültetésére vonatkozóan.¹⁶

¹⁶ A tanulságokat levonva a kötet szerzői szerint a kisebbségi jogokra vonatkozó problémákra három intézkedés jelentene reális megoldást: egyrészt szükséges volna a meglévő kisebbségi jogokat és ennek előírásait népszerűsíteni, másrészt növelni az alkalmazásban rejlő hatékonyságot, harmadrészt pedig a létező jogszabályok egységes

Salat és Novák korábban hivatkozott tanulmánya a román kisebbségpolitika negyedszázados eredményeinek vitatott jellegét hangsúlyozta. A szerzők szerint a román kisebbségpolitikai rezsim egyfelől látványos eredményeket mutat fel, amely tetten érhető nemzetközi kötelezettségek teljesítésében, a jogszabályi környezetben, intézményhálózatban, valamint a magyar kisebbség kormánykoalícióban való részvételében, másrészt azonban a meghozott intézkedések nem bizonyultak teljes mértékben eredményesnek, mivel az etnikai törésvonalak továbbra is fontos elemei a politikai és a mindennapi életnek, valamint a „magyarok úgy érzik, hogy identitásuk megőrzése bizonytalan” (Salat–Novák 2015: 63). Ez a „bizonytalanság” annak ellenére létezik, hogy 1. közel 1100 jogszabályban találunk kisebbségi rendelkezéseket, előírásokat;¹⁷ 2. a magyar oktatási és kulturális intézményrendszer fenntartásában az állam kulcsszerepet vállal; 3. a kisebbségi érdekvédelmi szervezetek, így az RMDSZ is állami támogatásban részesül; 4. a központi és helyi közigazgatás intézményeiben van magyar jelenlét; valamint 5. a szövetségi parlamenti képviselők biztositott, emellett polgármesteri és önkormányzati képviselők révén jelentős befolyással bír a helyi és megyei önkormányzatokban.

A kisebbségpolitikai rezsim látványosnak mondható eredményei ellenére többen amellett érvelnek, hogy a többség–kisebbség viszonya mind ez ideig rendezetlen, ugyanis hiányoznak azok az intézményes megoldások, amelyek a romániai magyar kisebbség fennmaradását, kulturális újratermelődését hosszú távon biztosítanák. Az 1989-es fordulatot követően erre vonatkozóan számtalan elképzelés látott napvilágot, mint például államalkotó nemzet, társnemzeti státusz (Borbély 1991), illetve az ezredforduló környékén a konzociációs demokrácia modellje,¹⁸ amelynek Románián belüli kialakulásának lehetőségéről, valamint a modell alkalmazhatóságáról a magyar és román értelmiségű csoportosulás által működtetett *Provincia* folyóirat 2000–2001 között megjelenő számaiban folyt érdemi vita.

A konzociációs demokráciáról szóló vita – amelynek összegzését Székely István Gergő (2011: 157–162) végezte el – tematikailag két részre osztható. A vita egyrészt arról folyt, hogy Erdélyben beazonosíthatók-e a modell működését elősegítő feltételek, mint például a megosztott (plurális/szegmentális) társadalom,

keretbe történő foglalása – egy kisebbségi törvény elfogadása – tényleges előrelépést jelentene (Bogdán és mtsai 2008: 261). A kutatás eredményeit összefoglaló román nyelvű kötet teljes fordításban a *Magyar Kisebbség* folyóiratban jelent meg: A romániai nemzeti kisebbségek integrációját célzó állampolitikák, 2008.

17 Lásd erről a Kolozsvári Nemzeti Kisebbségkutató Intézet projektjét és a kisebbségi vonatkozású romániai jogszabályok adatbázisát (MinLex 2017).

18 A konzociációs demokrácia fogalma az 1960-as évek végén főként Arend Lijphart holland és Gerhard Lembruch német politológus kutatásainak eredményeként került be a politikatudomány szakirodalmába, akik arra keresték a választ, hogy miként biztosítható a stabilitás a plurális vagy megosztott politikai kultúrájú társadalmakban. Lijphart szerint a konzociációs demokráciákban a „plurális társadalmakban rejlő centrifugális irányzatokat a lakosság különböző szegmenseit vezető kooperatív elitiek magatartása és viselkedése ellensúlyozza” (Lijphart 1977).
1. Az elitiek együttműködése mellett Lijphart a modell további négy feltételét hangsúlyozza: 1. a csoportok vagy szegmensek elitjei által fenntartott nagykoalíció; 2. kölcsönös vétó a döntéshozatalban; 3. a csoportok arányos képviselők; 4. szegmentális autonómia és föderalizmus (Lijphart 1977: 25–47).

a meghatározó szegmensek (szubkultúrák) intézményesültsége, valamint az eliteket jellemző készség az együttműködésre. A vita kezdeményezője Molnár Gusztáv volt, aki Erdélyt négy meghatározó szegmessel bíró plurális társadalomként képzelte el, melyek kiindulópontként szolgálhatnak a modell kialakulása szempontjából.¹⁹ Felvetését a csoport több tagja is elvetette, mondván, hogy az erdélyi társadalmat alkotó szegmensek (pillérek) nem reálisak, a törésvonalak nem elég mélyek, következésképpen nem képezhetik egy konszociációs modell alapjait.

A konszociációs modellel kapcsolatos elképzelések másik része a román politikában bekövetkező változásokkal állt összefüggésbe, mivel 2000-től az RMDSZ egy formális együttműködés keretében támogatta a szociáldemokrata kormányt, amit több elemző a konszociációs berendezkedés irányába tartó folyamatként értelmezett. Kántor Zoltán például a szövetség és a kormányzó román pártok együttműködését „konszociációs jellegű politikai alkunak” nevezi (Kántor 2001: 7), amely a modell egyik követelményének a teljesítéseként is értelmezhető.²⁰ A konszociációs berendezkedés lehetősége Salat Leventénél is megjelenik, aki a szövetség hatalomból való részesedésének tapasztalataira vonatkoztatva sommásan állapítja meg, hogy abban nem az együttműködés szabályai, hanem az „eseti alkuk” érvényesültek (Salat 2003: 564). Azonban a törvényhozói és a politikai döntésekből való részesedés nem elégséges az RMDSZ céljainak megvalósításához – véli a szerző –, ugyanis „a törvények végrehajtása és az eredmények felmutatása érdekében rá kell épülnie a román kormánypártok klientúraépítő folyamataira” – ezzel pedig egy olyan elitszerkezetet támogat, amely hosszabb távon akadályozza a konszociatív berendezkedést (Salat 2003: 565).

A modell további elméleti feltételeinek a teljesülése – az arányos képviselő, valamint a kisebbségi vétő – csak kormányzati részvétel esetén jöhet szóba. Noha nincsenek pontos empirikus adataink arra vonatkozóan, hogy számarányukhoz képest milyen mértékben alulreprezentáltak a romániai magyarok a központi és helyi közigazgatás intézményeiben, az megállapítható, hogy a szövetség csak kormányzati pozícióból tudja ezt az aránytalanságot valamelyest mérsékelni. A másik feltétel, a kisebbségi vétő szintén kormányzati részvétel esetén bírhat – és akkor is csak korlátozott – relevanciával. Székely Medianura hivatkozva megjegyezte, hogy a kisebbségi vétő jogával csak abban az esetben élhet a szövetség, ha kilép az aktuális kormánykoalícióból, amellyel előidézhető a kormány bukása (Medianu 2002, idézi Székely 2011: 163), azonban a lépés következménye a

19 A Molnár által feltételezett szegmensek: 1. a transzszilvanista magyar, 2. a transzszilvanista román, 3. az unitarista, antitranszszilvanista román és 4. az antitranszszilvanista magyar (Molnár 2000, idézi Székely 2011: 158).

20 A konszociációs demokrácia és a politikai alkukra vonatkozó feltételezések a nemzetközi szakirodalomban is viszszaaköszönnek. Ulrich Schneckener az etnopolitikai konfliktusok kezeléséről szóló munkájában úgy látja, hogy a konszociációs demokrácia intézményének építőkövei formális, tehát törvényben rögzített jogszabályokon, továbbá informális, írott és íratlan megállapodásokon is alapulhatnak (Schneckener 2002: 240).

kormányzati erőforrásokról való lemondás. Összefoglalásként megállapítható, hogy Romániában a 2000-es évek elején nem voltak meg a konszociációs demokrácia kialakulásának a feltételei, az utóbbi évek változásai pedig a klientúraépítést erősítették, mind a román pártok, mind az RMDSZ esetében (Kiss–Barna–Székely 2013).

Noha a konszociációs demokráciáról szóló viták fontos fejezetét képezték a többség–kisebbség viszonyának alakulásával kapcsolatos elképzeléseknek, a rendszerválást követő évtizedekben a romániai magyar kisebbség hosszú távú fennmaradását biztosító berendezkedés alapjait döntő mértékben az autonómiáról folyó diskurzus határozta meg. Az elkészült tervezetek időről időre tematizálták a politika napirendjét, heves vitákat generálva egyfelől a többség–kisebbség viszonyában, másfelől az erdélyi magyarság politikai képviseletét ellátó pártok és szervezetek között (RMDSZ, EMNP, MPP, valamint SZNT).²¹ Figyelembe véve azonban az elkészült tervezeteket, kevés érdemi előrelépésről beszélhetünk, aminek az autonómia kérdésével foglalkozó szakértők szerint számos oka van. Nemzetközi szinten elmondható, hogy a tágabb értelemben vett kisebbségvédelem fejlődése megrekedt, ugyanis az utóbbi évek fejleményei nem mutatnak jelentős előrelépést a 2000-es évek első feléhez képest. Az államközi kapcsolatok szintjén az autonómia kérdése a magyar–román alapszerződés tárgyalásait kivéve nem szerepelt meghatározó napirendi pontként, noha történelmi példákra visszatekintve elmondható, hogy az autonómia elismerésében fontos szerep hárult a nemzetközi államközösségre, valamint az anyaállam–nemzetesítő állam viszonyára. Mivel sem a nemzetközi, sem az államközi viszonyok alakulása nem kedvezett az autonómia kivívásának, az erdélyi magyarság törekvései főként a belpolitika szintjén jelentek meg (Salat 2014: 131–34).

21 A 2000-es évek elejére egyre nagyobb ellentét alakult ki az RMDSZ és annak egyik meghatározó platformja, a Reform Tömörülés között (belső választások elodázása, az RT fokozatos marginalizálódása, Tókécs László elleni támadások). A 2003-as szatmári kongresszus a tiszteletbeli elnöki tisztség megszüntetéséről döntött, amelyre válaszul Tókécs László, az RT tagjai és a belső ellenzék tagjai kivonultak a kongresszusról, és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács megalakításáról döntöttek. Az EMNT-ből 2003 nyarán különvált a Székely Nemzeti Tanács, amely a Székelyföld autonóm közigazgatási régió létrehozása érdekében szervezett helyi népszavazásokat. Az EMNT több alkalommal napirendre tüzte Székelyföld terület-közigazgatási autonómiájának kérdését, azonban a párt bejegyzése 2008-ig elhúzódtott. A Magyar Polgári Párt (MPP) sikeres bejegyzése után Szász Jenő pártelnök és az EMNT vezetése között további viták alakultak ki a 2009-es EP-választásokat megelőzően az RMDSZ-szel folytatott együttműködésről, aminek következtében egy új párt (Erdélyi Magyar Néppárt) bejegyzéséről született döntés. Az RMDSZ-ellenzék intézményesülésének részletesebb elemzését adja Toró (2013a: 121–128). Az autonómiáról szóló vita a későbbiekben, 2014 folyamán is napirendre került, miután az EMNP szakértői kidolgozták *Székelyföld Autonómia Statútumát*. A dokumentum megjelenésével komoly nyomás nehezedett az RMDSZ vezetésére, hogy a szövetség is bocssáa kövítára tervezetét, amelyre az év szeptemberében került sor *A romániai Székelyföld autonómia statútuma* címmel. Az azóta eltelt időszakban Kulcsár-Terza József (korábbi MPP-s politikus, aki RMDSZ-listán szerzett parlamenti mandátumot, jelenleg a Magyar Polgári Erő országos elnöke) több alkalommal is benyújtotta Székelyföld autonómia-tervezetét, legutóbb 2023 decemberében, amelyet a parlament nagy többséggel elutasított.

Bognár Zoltán szerint alapjában véve nem a belpolitikai komponens jelenti a legfőbb problémát az autonómiaküzdelem alakulásában, hanem az, hogy ez csakis magyar kérdésként, „magyar ügyként tematizálódik” a közbeszédben, a román partnerek hiányában pedig nehéz közpolitikai problémaként megfogalmazni (Bognár 2006: 110). Éppen emiatt az autonómiaküzdelem fontos eszköze Salat szerint a román többséggel folytatott dialógus megteremtése (stratégiai üzenetek eljuttatása körültekintően kiválasztott pillanatokban), valamint az erdélyi magyarság tájékoztatása kellene hogy legyen, arra vonatkozóan, hogy a különböző autonómiaformák milyen hatást gyakorolnak a mindennapi életre, és ez mit követelne meg a különleges státussal felruházott közösség tagjaitól (Salat 2014: 137). Az autonómiatervezetek tartalmi elemzése során Bognár is hangsúlyozta az autonómia gyakorlati megvalósulása terén jelentkező, a hatáskörökkel, az intézményrendszer fenntarthatóságával és a költségvetéssel kapcsolatos problémákat (Bognár 2006: 110–111).

Az elkészült tervezetek száma egy további problémára, a minimális konszenzus hiányára mutatnak rá, mert a kialakult álláspontokból az egymással rivalizáló tervezetek és szervezetek nem tudták megteremteni az előrelépés lehetőségét. Ennek kapcsán Bakk arra a következtetésre jut, hogy az elmúlt időszak „erdélyi magyar politikai szerveződésmódjai nem voltak alkalmasak a konszenzus kialakítására” (Bakk 2004a: 55), tehát az autonómiát célként megfogalmazó, de többnyire csak eszközként használó szervezetek nem tudtak egy olyan platformot létrehozni és működtetni, amely az autonómia megvalósítása szempontjából megkerülhetetlennek vélt kérdésekben elősegítette volna az együttműködést. Végül pedig az RMDSZ autonómiához való viszonyulása is problematikusnak tekinthető: míg az autonómia formálisan része az RMDSZ programjának, a 2000-es évektől folyamatosan a választók mobilizációjának eszközévé vált, és megmaradt a kampányretorika szintjén, addig a román partnerekkel folytatott alkufolyamatokban – tulajdonképpen azokkal, akikkel a megvalósítás részleteiről kellene tárgyalni – meg sem jelenik (Kiss–Barna–Székely 2013: 28).

Magyarország és a határon túli magyarság viszonyrendszerének a szakirodalma további fontos támpontokkal szolgálhat az államközi kapcsolatok megértésében, abból kiindulva, hogy a rendszerváltást követően a magyar nemzetpolitika fokozatos térnyerését a román vezetés folyamatos bizalmatlansága övezte. A magyar–magyar kapcsolatoknak Magyarország határon túli magyar közösségek iránti felelősségvállalása ad kitüntetett szerepet. E különleges viszonyban meghatározó egyrészt a történelmi felelősség, amely a trianoni békeszerződés következményeire vezethető vissza, nevezetesen arra, hogy a létrejövő új államok joghatósága alá jelentős magyar kisebbség került, másrészt pedig az erre megfogalmazott válasz, amely az alkotmányos felelősségvállalásban érhető tetten. E felelősségvállalás legfontosabb megnyilvánulása a budapesti kormányzatok

magyarságpolitikája (vagy a nemzetpolitika), amely szorosan, néha elválaszthatatlanul egybefonódott a magyar külpolitika célkitűzéseivel.

A rendszerváltás után hivatalba lépő Antall-kormány külpolitikájának stratégiai irányairól és céljairól a parlamenti pártok között kialakult egy minimális konszenzus a külpolitika hárompilléres struktúrájáról,²² amelynek elemei a következők voltak: 1. a nyugati politikai, gazdasági és katonai szervezetekbe történő integráció; 2. a jószomszédi viszonyok és a regionális együttműködés; 3. a határon túli magyarok jogainak érvényesítése, a kisebbségi jogokért való kiállás (Jeszenszky 2012; 2015: 59). Annak ellenére, hogy a „külpolitikai triád” stratégiai céljai szoros kapcsolatban voltak, az egymást váltó konzervatív és szociálliberális kormányzatok külpolitikai tevékenysége megosztó vitákat eredményezett, abból fakadóan, hogy más-más hangsúllyal kezelték e célkitűzéseket, amely a nemzetpolitikai prioritásokban is megnyilvánult. Míg a nemzeti-konzervatív kormányok az egységes magyar nemzet meghatározásából indultak ki, nagyobb hangsúlyt fektettek a nemzetpolitikai kérdésekre, és a szomszédos államokkal kapcsolatos viszonyt az ott élő magyarok helyzetétől tették függővé (Antall-doktrína), addig a szociálliberális kormányzatok külpolitikájában az integráció élvezett prioritást, a határon túli magyarság helyzetének rendezését a jószomszédi viszonyok rendezését követően tartották elképzelhetőnek (Bárdi 2004a: 131–47, 2013). Az anyaállami felelősség és a határon túli magyarokhoz való viszony kapcsán Kiss J. László elemzésében (2004: 56–66) az egymást váltó kormányzatok külpolitikájában megjelenő ellentétet a nemzetpolitika és integrációpolitika folyamatos vívódására vezeti vissza: érvelésében megjegyzi, hogy míg a konzervatív kormányok alatt a nemzetpolitika a külpolitika részévé vált (duális külpolitika), addig a szocialista kormányzatok alatt a nemzetpolitika az integrációpolitikának rendelődött alá. Az eltérő szemléletmódok a nemzetpolitika gyakorlati intézkedéseiben és a határon túli magyar közösségekhez való viszonyban is megmutatkoztak.

A szakirodalomban több helyen találunk utalásokat arra nézve, hogy a határon túli magyar közösségek kisebb vagy nagyobb mértékben a magyar külpolitika befolyásoló és alakító tényezői lennének. Mindez abból a tényből vezethető le, hogy az Antall-kormány felértékelte a kisebbségek szerepét, képviselőiket tárgyaló félként igyekezett elfogadtatni az államközi kapcsolatokban. Ennek kapcsán Dunay Pál a magyar kisebbségek szervezeteinek „be szólási jogát” emeli ki, Bába Ivánra hivatkozva pedig egyenesen a bel- és külpolitikai kérdésekben megnyilvánuló vétőjogról beszélt, amely a szocialisták integrációpolitikájában értelemszerűen visszaszorult (Zellner–Dunay 1998: 217).

22 Több interjúalany – köztük Jeszenszky Géza, Németh Zsolt, Szent-Iványi István és Tabajdi Csaba – is elismerte a velük készült interjúkban, hogy a rendszerváltást követően a három célkitűzésben alapvetően egyetértés, konszenzus mutatkozott a parlamenti pártok között.

A 2000-es évek első felében a határon túli magyarság szerepe a magyar külpolitikában egy szakmai vita kapcsán újra az érdeklődés középpontjába került, annak nyomán, hogy Jeszenszky Géza, az Antall-kormány külügyminisztere néhány pontosító megjegyzést fűzött Dunay Pál *Az átmenet magyar külpolitikája* c. tanulmányához (Dunay 2004). A bírálatból élénk vita alakult ki a *Külügyi Szemle* 2005-ös, két egymást követő számában.²³ A vita egyik kiindulópontja Dunay értékelésére vezethető vissza, miszerint a konzervatív kormányok a határon túli magyarság kérdésének kezelését „de facto nemzetközi prioritásként” kezelték (Dunay 2004: 238). Válaszában Jeszenszky amellett érvel, hogy az Antall-kormány időszaka alatt megkötött alapszerződések éppen azt cáfolták, hogy a „külpolitikai prioritásokon belül a határon túli magyarok ügye szuperprioritás” lett volna (Jeszenszky 2005b: 281). E felértékelődött szerepet többen – főként a sajtó képviselői, de korábban idézett munkájában Dunay is – vétójogként értelmezték. A vitában, felidézve a kormány és a határon túli magyarság képviselői közötti rendszeres találkozókat, Jeszenszky tagadta, hogy a határon túli magyarok „vétójogot kaptak volna a szomszédi kapcsolatokban”,²⁴ amire véleménye szerint nem is lett volna szükség, mivel „alapvetően nézetazonosság állt fenn köztük és a magyar kormány között” (Jeszenszky 2005b: 277).

A vétójog kérdése más szerzőknél is megjelent, akik úgy látják, hogy az Antall-kormány alatti „de facto” vétójog a Horn-kormányzat alatt fokozatosan visszaszorult (Horváth 2002: 54; Kiss J. 2004: 63). Ezzel szemben Bárdi Nándor az Antall-kormány nemzetpolitikáját elemezve arra a megállapításra jut, hogy a határon túli magyarok véleményének meghallgatása magyarságpolitikai kérdésekben nem jelentett vétójogot (Bárdi 2004a: 141). A felsorakoztatott érvekből ez utóbbit érzem leginkább elfogadhatónak, ugyanis az Antall-kormánynak a határon túli magyarok képviselőivel folytatott rendszeres egyeztetését joggal értékelhetjük „kitüntetett” vagy megnövekedett szerepként, azonban a vétójog a külpolitikai döntéshozatalban való aktív részvételt, végeredményben pedig azt feltételezné, hogy a határon túli magyarság kezében összpontosulna a külpolitikai döntéshozatal őket érintő része. Erre véleményem szerint, még ha egyes döntések meghozatalát befolyásolták is a határon túli magyarok képviselői, egyetlen kormányzati időszakban sem kerülhetett sor.

A Jeszenszky–Dunay-vitának egy további fontos eleme a szomszédsági (államközi) kapcsolatokra vonatkozik. Ebben a viszonyrendszerben Jeszenszky az „Antall-doktrínát” látja kiindulópontnak, ami a „szomszédokkal fennálló jó kapcsolat előfeltételének tekinti a magyar kisebbségekkel szembeni korrekt politikát”

23 A vita részletei a *Külügyi Szemle* 2005. évi 1–2., valamint 3–4. számaiban lelhetők fel. Köszönettel tartozom Kiss J. Lászlónak, aki felhívta a figyelmem a vita néhány aspektusára.

24 A volt külügyminiszter a határon túli magyarok vétójogát több helyen is cáfolja, vélhetően azért, hogy a személye és az Antall-kormány elleni támadásokat elkerülje. Mindezzel ellentétben egy személyes beszélgetés során kiemelte, hogy a határon túli magyaroknak az őket érintő kérdésekben vétójoguk kellene legyen.

(Jeszenszky, 2005b: 277). A határon túli magyarok támogatását Dunay is fontosnak tartja, ő sokkal inkább a szocialista kormányzatok „eszközrendszerét” fogadja el, a határon túli magyarok támogatását a többségi nemzet és a kisebbségnek otthont adó kormányzat viszonyától teszi függővé (Dunay 2005: 281–289). Jeszenszkytól eltérően tehát Dunay úgy látja, hogy előbb a kétoldalú kapcsolatokban kell eredményeket elérni, amely végső soron a többség–kisebbség viszonyának javulását eredményezi. E szempontrendszerek ütközésének gyakorlati, politikai következményei nagyban befolyásolták a két állam és az erdélyi magyarság viszonyrendszerét: míg a konzervatív kormányzatok konfliktusokat felvállalva a nemzetközi jogi keretek tágítására törekedtek, addig a szociálliberális kormányzatok minden ilyen lépésben szükségtelen konfliktusok veszélyét látták kibontakozni (Kiss J. 2004: 64).

A vitában megjelenő érvek alapján megállapítható, hogy a külpolitika hármascélrendszere a látszólagos konszenzus ellenére törekeny lábakon állt: a hármasprioritás egyidejű, hasonló súllyal való képviselése komoly kihívások elé állította a külpolitikai döntéshozatal szereplőit. A Jeszenszky–Dunay-vitában megjelenő szemléletbeli különbségek világosan jelzik a hármasprioritással kapcsolatos problémákat. Kiss J. László Dunayra hivatkozva a magyar külpolitika „célstruktúrájának” ellentmondásos jellegére hívta fel a figyelmet, tekintettel arra, hogy a külpolitika hárompilléres szerkezete „különböző módszerek alkalmazását követelte meg” a külügy vezetésétől (Zellner–Dunay 1998: 46; idézi Kiss J. 2004: 54). A szerző szerint az egymást váltó kormányok külpolitikai céljainak ellentmondásos jellege abból ered, hogy míg a konzervatív kormányok külpolitikai célkitűzései a nemzetközi kapcsolatok realista elméletének felfogásával azonosíthatók leginkább (nemzeti érdek hangsúlyozása, az állam hatalmának, befolyásának erősítése, konfliktus felvállalása), addig a szocialista-liberális kormányok külpolitikája a neoliberalis és szociálkonstruktivista elmélet (nemzetközi és európai normák feltétlen követése, együttműködés) alapvetéseire állnak közelebb (Kiss J. 2004: 65).

Az eltérő külpolitikai orientáció az 1990-es évek közepétől kezdődően kibékíthetetlennek tűnő ellentéteket eredményezett a kormány és az ellenzéki pártok között, amely egyrészt látványosan kiéleződött a parlamenti vitákban, másrészt pedig meghatározónak bizonyult az egymást váltó kormányzatok – főként a Horn-, az Orbán- és a Medgyessy-kormányok – szomszédságpolitikájában és a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikájában. Míg a magyar kormányzatok szomszédsági kapcsolatainak központi kérdése az volt, hogy milyen cél- és eszközrendszerrel biztosítható egy időben a kapcsolatok rendezése és az ott élő magyar kisebbség helyzete, addig a magyar–magyar kapcsolatok alapvető kérdése az volt, hogy a kormány mely határon túli magyar szervezetekkel és csoportokkal keresse az együttműködést, és mire helyezze a támogatáspolitikai súlypontját.

A határon túli magyarok iránti felelősségvállalás intézményesülésének a kormányzati (külpolitikai) célkitűzések mellett van egy gyakorlati megvalósulása, amely a támogatáspolitikai eszközrendszerében érhető tetten. A kérdéssel foglalkozó szakemberek úgy látják, hogy a magyar–magyar kapcsolatoknak a támogatáspolitikai, ennek rendszerváltás után kialakított kormányzati és alapítványi rendszere ad kitüntetett szerepet.²⁵ Bárdi Nándor szerint a magyar állam kezdeti elképzelése az volt, hogy „segédkezik” a rendszerváltás utáni intézmények újjáalakításában, az ily módon kiépült rendszereket pedig a kisebbségi társadalom fogja működtetni. Ez azonban nem így történt – állapítja meg a szerző –, ugyanis a létrejött intézmények működtetésében a magyarországi támogatások döntő módon meghatározóak (Bárdi 2004a: 212–213).

A támogatáspolitikai kialakítása és a határon túli magyar érdekeltségű intézmények megerősítése nemzetépítési stratégiaként is értelmezhető. Ennek kapcsán Csergő Zsuzsa és James Goldgeier „transzszuverén nacionalizmusról” beszél, amelynek lényege az, hogy a „nemzeti központ olyan intézményeket hoz létre, amelyek fenntartják és újratermelik a nemzetet a fennálló államhatárokon túl” (Csergő–Goldgeier 2004: 26). A szerzők által felvázolt transzszuverén stratégiának a társadalmi és gazdasági intézményrendszer megerősítése mellett van egy további eleme, amely szorosan kapcsolódik a határon túli magyarok kisebbségi követeléseikhez, nevezetesen az autonómia különböző formáinak a támogatásához, amely a magyar–magyar viszony egyik kiemelt napirendi pontját képezi (Csergő–Goldgeier 2004: 27).

A rendszerváltás utáni időszakban a kisebbségi követelések megjelenítése az etnikai alkuk (*ethnic bargaining*) folyamatában is értelmezhető. Magyarország és a kisebbség–többség viszonyának alakulását vizsgálva Erin Jennét az a kérdés foglalkoztatta, hogy mivel magyarázható „a kisebbségek vezetői által megfogalmazott követelések intenzitásának gyors időbeli változása, míg sérelmeik viszonylag állandóak” (Jenne 2007: 2). A brubakeri hárompólusú viszonyrendszer alapján kidolgozott modell fő hipotézise az, hogy a kisebbségek vezetői leginkább akkor radikalizálódnak, amikor egy külső szereplő beavatkozási szándéka hitelesnek tekinthető. A szlovákiai és romániai viszonyokat elemezve Jenne megállapította, hogy a primordalista, etnikai vállalkozókra és biztonsági kérdésekre alapozott elméletekkel szemben az etnikai alkuk modellje alkalmasabb a történetek értelmezésére, két tekintetben is. Elsőként 1992-től kezdődően az alapszerződésről szóló tárgyalások alatt, a magyarországi lobbinak tulajdoníthatóan az erdélyi magyarok követelése radikalizálódott, ami hozzájárult ahhoz, hogy

25 A rendszerváltás utáni támogatáspolitikai rendszerét vizsgálva Bárdi Nándor és Misovicz Tibor a következő változásokat tartották meghatározónak: 1. a támogatási összegek folyamatos növelése iránti igény; 2. az elosztásért felelős intézmények/személyek közötti erőviszonyok alakulása; 3. kedvezményezettek körének folyamatos bővülése; valamint 4. a határon túli magyar pártok befolyásának növekedése a források elosztásában (Bárdi–Misovicz 2010).

megfogalmazták a területi autonómiára vonatkozó elképzelésüket. A modell második előrejelzése is helytállónak bizonyult, az 1996-ot követő időszakra vonatkozóan, amikor a koalíciós részvételnek tulajdoníthatóan mérséklődtek a magyar követelések, ebben az időszokban Magyarország fellépése is visszafogottabbá vált (Jenne 2007: 109–120; 122–123). Annak ellenére, hogy a szerző az európai fórumok szerepét is fontosnak tartja az államközi és interetnikus viszony alakításában, az értelmezési modell számos problémát fölvet. Elsősorban relativizál bizonyos időszakokat, például az átmenet kezdeti éveit, amelyre nézve alulértékeli Magyarország befolyását. Ebből ered egy további probléma, nevezetesen az, hogy az elemezni kívánt időszak nem illeszkedik az előre kidolgozott elemzési keretbe, a 2003-ig terjedő időszakot ugyanis, amikor a státustörvény körüli viták a legintenzívebbek voltak, nem értékelhetjük úgy, hogy Magyarország nem avatkozott be a szomszédos államok ügyeibe.

Az alkotmányos felelősségvállalás harmadik aspektusa a magyar–magyar kapcsolatok intézményesüléséhez köthető. Noha a magyar kormány és a határon túli politikai szervezetek között a rendszeres találkozók már a kilencvenes évek elejétől bevett gyakorlatnak számítottak, ennek intézményesülése viszonylag későn, a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) megalakításával következett be. A magyar kormányzatok kül- és nemzetpolitikájában uralkodó „hangsúlyeltolódások” a magyar–magyar viszonyban, a MÁÉRT, majd a későbbiekben a KMKF (Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma) munkájában is tetten érhetők, főként ami a státustörvényről, majd a kettős állampolgárságról szóló vitákat illeti.²⁶

A magyar–magyar kapcsolatok dinamikájának van egy további lehetséges értelmezése is, amely nem illeszkedik a felelősségvállalás keretrendszerébe. Magyarország és a határon túli magyarok kapcsolatát elemezve Myra A. Waterbury úgy látja, hogy alapvetően nem az etnikai kötődés (*ethnic ties*) számítható rá, hanem a politikai elitek versengésének tulajdonítható a határon túli magyarokkal kapcsolatos kötelezettségek növekedése (Waterbury 2010). Meglátása szerint a magyarságpolitikának (ő a „diaszpórapolitika” fogalmát használja) politikai és stratégiai céljai egyaránt beazonosíthatóak, ugyanis a politikai elit egyik fontos célkitűzése az volt, hogy hozzáférjenek a határon túli magyarok által képviselt – materiális, kulturális-nyelvi és politikai – forrásokhoz, ami végső soron az anyaállami elit legitimitását erősíti (Waterbury 2010: 6). Az tehát, hogy ki és milyen eszközökkel léphet fel a határon túli magyarok érdekében, a pártok közötti versengés meghatározó elemévé vált, a belpolitikai következményekkel együtt. A kettős állampolgárságról folytatott vitában például több szakértő

26 A MÁÉRT szerepe igazán a státustörvényről folytatott egyeztetések során vált fontossá, fő feladata pedig a magyar kormány által meghozott nemzetpolitikai döntések legitimációja lett. Kántor Zoltán a státustörvényről folyó egyeztetések kapcsán kiemeli, hogy a MÁÉRT „puszta léte, szimbolikus volta, legitimáló szerepe sokkal fontosabb, mint tényleges politikai súlya” (Kántor 2014: 141).

– köztük Bárdi is – megállapította, hogy az már nem a határon túli magyarokról szólt, hanem sokkal inkább az új kormányfő és az ellenzék vezére közötti pártpolitikai vitaként értelmezhető, amelyet leginkább a „jóléti sovinizmus” felerősödése jellemezett (Bárdi 2004b: 73; 2013: 60).

Magyarország NATO- és EU-integrációjával a három pillérré épülő külpolitika célrendszerében jelentős változás állt be, aminek következtében napirendre került a külpolitikai stratégia átdolgozása. Elsőként Göncz Kinga külügyminiszter kezdeményezte a külkapcsolati stratégia újragondolását 2006-ban. Magyarország és a határon túli magyarság kapcsolatának szempontjából a négy témában megírt előtanulmányok érdemelnek figyelmet – nemzetfogalom, nemzetpolitika és EU-tagság, autonómiák helyzete, valamint média és oktatás helyzetkép²⁷ –, amelyek a munka volumenéhez képest kisebb mértékben tükröződtek a végleges dokumentumban.²⁸ A külpolitikai és nemzetpolitikai prioritások újragondolására a második Orbán-kormány hivatalba lépése és az uniós elnökség időszaka újabb alkalmat adott: az elkészült külpolitikai és nemzetpolitikai stratégia új alapokra helyezte Magyarországot és a határon túli magyarok viszonyát. Míg a külpolitikai stratégia szerint „a magyar külpolitika nemcsak Magyarország, hanem egyszermind a magyar nemzet külpolitikája is”, így a külpolitikai és nemzetpolitikai célkitűzések „szétválaszthatatlanul összefüggnek egymással”,²⁹ addig a nemzetpolitikai stratégia a külhoni magyar közösségek gyarapodását célozta, és átfogó cselekvési területeket jelölt ki Magyarországot és a külhoni magyarok számára.³⁰

A szakirodalomban konszenzus van arra vonatkozóan, hogy Magyarországot és Románia viszonyának javulásában – egyben pedig a konfliktus elkerülésében – az európai fórumoknak (EBESZ, ET, NATO és EU) és a nyugati államoknak meghatározó szerepük volt, abból a tényből kiindulva, hogy a rendszerváltás után jelenlétükkel nyomom követték a térség államaiban a demokratikus intézményrendszer kiépítését, az integrációs perspektíva „lebegtetésével” pedig olyan normatív értékeket, elvárásokat, valamint szakpolitikai ajánlásokat fogalmaztak meg, amelyek mindkét állam esetében módosították a bel- és külpolitikai célkitűzéseket, végső soron pedig elősegítették a felek együttműködését.³¹ A két állam viszonyában az európai fórumok befolyása azt követően növekedett, hogy

27 A *Magyar Kisebbség* folyóirat egy teljes számot szentelt a külkapcsolati stratégia előmunkálatairól készült tanulmányok bemutatásának. Lásd bővebben: Az új magyar külkapcsolati stratégia előmunkálatai, 2006.

28 Magyarország külkapcsolati stratégiája, 2008.

29 Magyar külpolitika az uniós elnökség után, 2011, 13.

30 Magyar nemzetpolitika, 2011.

31 Mindamellett azonban, hogy az európai fórumoknak és más nem állami szereplőknek nagy szerepet tulajdonítunk, meg kell jegyezni, hogy a rendszerváltás kezdeti éveiben kevés befolyással bírtak az államközi kapcsolatokra, amely leginkább Románia külpolitikájának „határozatlanságával” magyarázható. McMahon azt állítja, hogy az európai fórumok figyelme csupán 1993-tól irányult a két államra – többnyire a balkáni eseményeknek köszönhetően –, az államközi kapcsolatok konfliktussal terhelt területeire, valamint a többség–kisebbség viszonyára. Lásd: McMahon 2007: 108–112.

körvonalazódtak a tagsági kritériumok, és a román politikai elit az integrációt követendő célkitűzésként fogalmazta meg.³²

Az európai intézményeknek a többség–kisebbség viszonyára gyakorolt hatását több szerző értékelt. E vizsgálatokból koncepcióját és módszertani megközelítését tekintve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa (a továbbiakban kisebbségi főbiztos) tevékenységét elemző kutatási program emelhető ki, melyet Wolfgang Zellner vezetett, és a hamburgi Institut für Frieden und Sicherheitspolitik (IFSH) égisze alatt valósult meg.³³ A kisebbségi főbiztos intézményéről készült átfogó, a kutatás keretében a főbiztos romániai tevékenységét, az ajánlások hatékonyságának vizsgálatát Horváth István végezte el, aki a többség–kisebbség kapcsolatait Brubaker hárompólusú viszonyrendszerben értelmezte (Horváth 2002: 13). Áttekintve a rendszerváltás utáni időszak főbb etnopolitikai fejleményeit és a kisebbségi rezsim intézményesülését arra a következtetésre jutott, hogy a főbiztosnak nagy szerepe volt – a kisebbségi jogokkal kapcsolatos viták közepette – az interetnikus együttműködés kialakulásában (Horváth 2002: 117). Horváth a főbiztos ajánlásait az oktatási és nyelvi jogok terén tartja kiemelkedőnek, mert két vitában (az oktatási törvény 1995-ös végrehajtása, valamint a Babeş–Bolyai Tudományegyetemen kialakult helyzet) közvetítői szerepéből kilépve aktív, kezdeményező funkciót vállalt, hozzájárulva a többség–kisebbség kapcsolatának javulásához.³⁴

A kisebbségi főbiztos tevékenységét e kutatási programok kívül mások is értékelték, többek között Walter A. Kemp, aki több éven át a főbiztos tanácsadójaként tevékenykedett. Az általa szerkesztett kötetben áttekintő képet nyújtott az intézményi háttérrel (a megalakulás körülményei, alkalmazott stratégiák, szakpolitikák), és húsz KKE-i államra vonatkozóan értékelt Max van der Stoep fontosabb tárgyalásait és a konfliktusok megelőzésében játszott szerepét, amelyet a „csendes diplomácia” fogalmával írt le (Kemp 2001). Románia esetében a főbiztos hatékonyságát – hasonlóan Horváthhoz – az anyanyelvű oktatás területén emelte ki, ezen belül pedig az egyetemi oktatás kérdését, amely a többség–kisebbség viszonylatában komoly vitákat eredményezett (Kemp 2001: 199–205).

Az európai fórumok szerepének értékelése a többség–kisebbség perspektívájából más szerzőknél is megjelent. Judith Kelley az EBESZ, az ET és az EU szerepét

32 Ivan korábban idézett tanulmányában emellett érvel, hogy az államközi kapcsolatokban a külső szereplők 1994 után bírnak magyarázó erővel, miután bekövetkezett a külpolitikai irányváltás, és a taggá válás feltételei is nyilvánvalóvá váltak.

33 A kutatás az EBESZ kisebbségi rezsim hatékonyságát vizsgálta a kisebbségi főbiztos 1993–2000 között tett ajánlásainak fényében, az észtországi, lettországi és ukrainai orosz, a macedóniai albán, valamint a romániai és szlovákiai magyar kisebbségek perspektívájából (Zellner 1999: 31).

34 Horváth szerint (2002: 118–123) a főbiztos ajánlásainak értékelése és ennek hatása a többség–kisebbség viszonyára három tényező mentén végezhető el: 1. operacionális hatékonyság: a többségi és kisebbségi szereplők közötti kommunikáció intézményesítése; krízismenedzsment; 2. normatív hatékonyság: a nemzetközi normák és standardok közvetítése; 3. érdemi javaslatok és ajánlások megfogalmazása, valamint ezek nyomon követése.

a kisebbségekre vonatkozó jogszabályok tükrében elemezte, és arra kereste a választ, hogy az európai fórumok stratégiái – melyek egyben a kutatás magyarázó változói: a normatív nyomásgyakorlás és a tagfelvétellel járó feltételrendszerek (kondicionalitás) – hogyan befolyásolták a térség államait, hogy a kisebbségekre vonatkozó jogszabályokat fogadjanak el (Kelley 2010: 2–3). Romániára vonatkozóan 11 kisebbséggel kapcsolatos jogszabály elfogadását és módosítását elemezte, a rendszerváltás időszakától 1999-ig.³⁵ Az európai fórumok által gyakorolt hatás szempontjából a kutatásnak két fontosabb megállapítását emelhetjük ki: 1. abban az időszakban, amikor az európai fórumok nem voltak aktívak Romániában, vagy csak normatív ösztönzőket alkalmaztak, a kisebbségek számára kedvezőtlen jogszabályok születtek; 2. az európai fórumok szempontjából sokkal sikeresebbnek bizonyult, ha mindkét stratégiát alkalmazták (normatív ösztönzők, tagsággal járó feltételek). Ellenben, ha a tagság kapcsán bizonytalanság merült fel – az ET-tagfelvételt és EU-csatlakozást megelőző évek –, a nyugati nyomásgyakorlás egymagában nem vezetett eredményre (Kelley 2010: 140–162; 174–195).

Az idézett munkákhoz kapcsolódik Patrice C. McMahan kutatása, aki Romániában és Lettországból vizsgálta a többség–kisebbség együttműködését. Megközelítése aktorközpontú, tehát a szereplők stratégiái és befolyása foglalkoztatta őt is, azonban az eddig idézett munkákhoz képest tovább megy, és amellett érvel, hogy az európai fórumok mellett számos további állam kormányzata, valamint nem kormányzati szervezetek, alapítványok is szerepet játszottak a KKE-i átalakulás folyamataiban (McMahon 2007). Annak ellenére, hogy az állami és nem állami szereplők eltérő stratégiákat alkalmaztak, közös célokat követtek, melynek eredményeként olyan transznacionális hálózat jött létre, ami együttműködésre készítette a feleket (McMahon 2007: 9). A szerző a transznacionális hálózatok romániai tevékenységét döntőnek tartja a kisebbségek akkomodációja szempontjából, melyben a belpolitikai változások, a politikai elit döntései, a nemzetközi/regionális körülmények, valamint az RMDSZ kormányzati részvétele is nagy fontossággal bírtak (McMahon 2007: 103–139).

A többség–kisebbségviszonyának kezelésében az EU szerepe a csatlakozási tárgyalások megkezdésével vált fontossá, így a kisebbségi problémák az európaizáció kontextusában értelmeződnek, amely annak a kérdésnek a megfogalmazását teszi indokolttá, hogy az európaizáció folyamata mennyiben befolyásolta a kisebbségekre vonatkozó politikák kialakítását Romániában. Ana-Maria Dobre az EU monitoring rendszerét tartja meghatározónak, mert ez alakította a belpolitikai szereplők identitását, ami intézményi és szakpolitikai változásokat eredményezett.³⁶

35 A Kelley által elkülönített esetek a következők: kétnyelvű feliratok (1992–1996 és 1997–1999 között); nemzeti kisebbségekről szóló törvény (1990–1991 és 1996–1997 között); anyanyelvhasználat a közigazgatásban (1992–1996 és 1997–1999 között); oktatási reform, prefektusok kinevezése, magyar–román alapszerződés aláírása.

36 Noha a kormányzó Szociáldemokrata Párt eltávolodása a szélsőséges Nagy-Románia Párttól és az együttműködési megállapodás megkötése az RMDSZ-szel értelmezhető igazodási kényszerként a 2000-es parlamenti vá-

Megítélése szerint 1989 után Románia kisebbségpolitikája jelentős változásokon ment át: ez annak a szakpolitikai és identitásválasztásnak tulajdonítható, melyet a külső szereplők – köztük az EU – idéztek elő (Dobre 2003: 76).

Az európaizáció a többségi szereplők mellett a kisebbségek politikai képviseletét ellátó szereplőkre, így az RMDSZ-re is nagy hatást gyakorolt. Ennek ellenére, hogy Románia EU-csatlakozásával a szövetség számára az EU intézményei újabb arénát jelentettek, amelyek keretet és lehetőséget biztosítanak arra, hogy megfogalmazzák igényeiket, és tematizálják a magyar közösséget érintő problémákat (Waterbury 2016), azonban lényegesebb eredményeket – kizárólagos tagállami kompetenciára hivatkozva – nem sikerült elérni. A későbbi vizsgálatok és összehasonlító tanulmányok arra mutattak rá, hogy a legtöbb európai kisebbségi szervezet továbbra is „strukturális hátrányban” van a többségi szereplőkkel szemben (Csergő–Regelmann 2017).

Az európai fórumok szocializációs szerepe, amely az általuk közvetített normák és jogszabályok elfogadását feltételezte, a KKE-i államok integrációjának egyik központi kérdését jelentette, amelynek nyomán a kisebbségi jogok biztosítása szorosan összefüggött a belső demokratikus intézményrendszer kiépítésével. Egy összehasonlító kutatás keretében, Frank Schimmelfennig munkatársaival az európaizáció folyamatát vizsgálták, arra keresve a választ, hogy az európai fórumok milyen hatást gyakoroltak a KKE-i államok belső átalakulására, és milyen mértékben feleltek meg a követelményeknek (Schimmelfennig–Engert–Knobel 2006). A szerzők úgy értékelik, hogy Románia 1996-ig kismértékben tett eleget és felelt meg (*compliance*) az európai fórumok elvárásainak, annak ellenére, hogy 1993-tól kezdődően erős volt a demokratikus átalakulásra és a kisebbségi jogokra vonatkozó ösztönzés (*incentives*). Románia jó példája annak – érvelnek a szerzők –, hogy a megváltozott európai kontextushoz a politikai elit is igazodott, tehát Iliescu elnöki mandátuma alatt is folytatódott a reformok, ami igazolja azt a feltételezést, miszerint „a megfelelés leginkább a belpolitikai költségekre alapozott számításoktól, a hiteles tagfelvétellel járó feltételrendszerektől és a felajánlott, meglehetősen magas anyagi ösztönzőktől függött” (Schimmelfennig–Engert–Knobel 2006: 150).

Az európai fórumok szerepe az államközi kapcsolatok rendezésében az előbbieken több ízben idézett Ivan-tanulmányban is visszaköszönt. Magyarország és Románia viszonyának javulását a szerző két tényezőre vezeti vissza: az első, melyet reálpolitikai felismerésnek is nevezhetünk, arra vonatkozik, hogy a külügyi vezetésben is tudatosult, hogy az államközi kapcsolatok javulása feltétele a NATO-hoz

lasztásokat követően, a Dobre által hangsúlyozott „identitásváltásról” véleményem szerint nem beszélhetünk. Az együttműködés mögött a pártpolitikai megfontolások mérvadóak: a PSD-nek egyrészt szüksége volt a szövetség parlamenti támogatására, másrészt a külügyi kommunikációban is „hasznos” volt a magyar érdekképviselet, mert a nyugati partnerek szemében jó példaként jelent meg, ráadásul erősítette a kormánypárt integráció iránti elköteleződését is.

és az EU-hoz való csatlakozásnak. A második tényező a Schimmelfennig által is leírt európaizáció fogalmával írható körül. Ennek kapcsán Ivan amellet érvel, hogy a román döntéshozók átvették az európai fórumok által közvetített normák egy részét – tehát nem egyszerűen a nyugati szereplőknek való megfelelésről van szó –, melyek idővel a belső jogrend részévé váltak (Ivan 2010: 414). A szerző következtetésével csak részben tudok egyetérteni, ugyanis, amint azt a későbbiekben látni fogjuk, a külügyi apparátus jelentős energiát fordított arra, hogy javítsa Románia nemzetközi megítélését, egyrészt az elmulasztott reformoknak tulajdoníthatóan, másrészt azért, mert az európai intézmények által közvetített normákkal ellentétes szellemű jogszabályok születtek, amelyek esetenként hátrányosan érintették az erdélyi magyarságot.³⁷

A magyar–román államközi kapcsolatok és a többség–kisebbség viszonyához kapcsolódó szakirodalom áttekintéséből számos tanulság vonható le. Elsőként elmondható, hogy a két állam viszonya nem elemezhető a szűk értelemben vett államközi perspektívában, amelyre a Rogers Brubaker által kidolgozott triadikus viszonyrendszer jó kiindulópontként szolgált. A hárompólusú viszonyrendszerben megjelenő anyaállam, a nemzetiesítő állam, valamint az erdélyi magyarság kapcsolata az európai fórumok és a nyugati államok befolyásának tulajdoníthatóan egy kibővített négypólusú viszonyrendszerben ragadható meg leginkább: az ennek eredményeként létrejövő, különböző kapcsolati szinteken lejátszódó „többszintű játszma” kifejtésére a kötet következő, elméleti részében kerül sor.

A szakirodalmi áttekintés egy további megállapítása az, hogy a rendszerváltás időszakájában a térségben bekövetkező változásoknak, valamint a bel- és külpolitikai fejleményeknek tulajdoníthatóan az ismertetett szerzők egy erőteljes konfliktusdimenziót vizionáltak a magyar–román államközi viszonyban és a többség–kisebbség viszonyrendszerében. Számos tényező egyidejű előfordulása azonban rácsfolt a konfliktusok várható kirobbanására vonatkozó előrejelzésekre, és annak ellenére, hogy a két állam és a többség–kisebbség viszonyát számos lezáratlan vita terheli, a szereplők viselkedését az elmúlt évtizedekben az együttműködés különböző módozatainak a megvalósulása jellemezte.

37 A román nyelvű szakirodalomban további „narratívákat” találunk arra nézve, hogy miért nem sikerült az európai fórumok ajánlásait és tagfelvételi feltételeket időben teljesíteni. Dragoș Zaharia (2014) a Románia külpolitikai irányváltása körül kialakult dilemmáknak, a külpolitikai döntéshozatalban rivalizáló intézményeknek és személyeknek tulajdonította az európai normák elfogadásával kapcsolatos problémákat.

II. A magyar–román kapcsolatok elméleti keretezése

A szakirodalom áttekintését követően azokra az elméleti kérdésekre és problémákra helyezem a hangsúlyt, amelyek újabb elemzési szempontokkal és értelmezési lehetőségekkel egészítik ki a kutatást. Elméleti fejtegetésem három részből áll: elsőként azokat a folyamatokat mutatom be, amelyek a vizsgált időszakban meghatározták a szereplők viszonyrendszerét. Megítélésem szerint a KKE-i államok rendszerváltását követően a szereplők kapcsolatait három eltérő intenzitású folyamat: a renacionalizáció, a politika transznacionalizációja és az európai integráció nagymértékben alakította. Annak ellenére, hogy e folyamatok eltérő hatást gyakoroltak Magyarországra, Románia és az RMDSZ pozícióira, valamint érdekérvényesítési lehetőségeire, olyan összefüggő jelenségként értelmezhetők, amelyek nemcsak az államközi kapcsolatok fejlődését, hanem a térség államainak kül- és szomszédságpolitikáját is meghatározták.

Az elméleti keret második részében a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek perspektívájából tekintek a magyar–román kapcsolatokra. Mint ahogyan látni fogjuk, az elméleti irányzatok eltérő magyarázatokkal szolgálnak arra nézve, hogy kik a nemzetközi kapcsolatok meghatározó szereplői, milyen magatartás jellemzi leginkább a szereplők viszonyait, milyen tényezők befolyásolják a szereplők érdekeit, preferenciáit, vagy mi készíti a feleket az együttműködésre. A négy fontosabb elméleti irányzat – a realizmus, a liberális institucionalizmus, a szociálkonstruktivizmus és az angol iskola – fogalmi apparátusára, állításaira támaszkodva kísérletet teszek a magyar–román államközi viszony értelmezésére.

Az elméleti keret harmadik összetevőjét a szereplők közötti viszonyok feltárása és modellezése képezi. Elsőként azon modellek rövid bemutatására és kritikai értékelésére teszek kísérletet – kétszintű játszma, spirálmodell, hárompólusú viszonyrendszer –, amelyek alternatív magyarázatokkal szolgálhatnak a felek stratégiáit illetően, valamint az érdekérvényesítésben és a döntéshozatal befolyásoló szereplők tevékenységeinek elemzésében. Céloom rámutatni arra, hogy önmagában egyik modell sem nyújthat kielégítő magyarázatot az általam vizsgált jelenség megértésében, következésképpen a szakirodalomban alkalmazott négypólusú viszonyrendszer bevezetése mellett érvelek (Smith 2002), ami Magyarország, Románia, az RMDSZ és az európai intézmények kapcsolatának pontosabb megragadását teszi lehetővé. Elsőként a modell bevezetése melletti érveket mutatom be, majd a modellel szemben megfogalmazott fontosabb kritikákat, végül a kötetben alkalmazott négypólusú viszonyrendszert értelmezem.

1. FOLYAMATOK

A KKE-i államok politikai, gazdasági és társadalmi fejlődését a rendszerváltást követően legalább három, időben összefüggő, azonban eltérő intenzitású folyamat, a renacionalizáció, az európai integráció és a transznacionalizáció érintette. A három folyamat a magyar–román kapcsolatok és az erdélyi magyarság viszonyrendszerének elemzésében is fontossággal bír, mivel alapvető módon alakították és befolyásolták a felek egymáshoz fűződő viszonyát. A továbbiakban a szakirodalomból kiindulva arra teszek kísérletet, hogy értelmezsem e folyamatokat, és bemutassam a jelenség lehetséges hatásait a szereplők viszonyrendszerére nézve.

1.1. RENACIONALIZÁCIÓ

A szakirodalom alapján megállapítható, hogy a renacionalizációt, a transznacionalizációt és az európai integráció folyamatával összevetve, lényegesen kevesebb szakmai érdeklődés övezte az elmúlt évtizedekben. Ennek legfőbb okát leginkább abban látom, hogy noha a jelenség számos dimenzióját vizsgálták a kutatók, a fogalmat nem operacionalizálták elég pontosan, következésképpen a renacionalizáció jelentéstartama viszonylag széles, melyben a biztonságot, gazdaságot, valamint a nemzeti integrációt érintő kérdések is helyet kaptak.

A renacionalizáció folyamata többnyire a KKE-i államok rendszerváltása és az átmenet viszonyai között értelmezhető: a Kelet–Nyugat közötti konfliktus vége és a hidegháborút követő változások nem csupán a politikai berendezkedést, a gazdasági rendszert és a társadalmat célzó reformfolyamatokat indítottak el, de megteremtették a szomszédsági kapcsolatok új alapokra helyezésének a lehetőségét is. Wilfried von Bredow tanulmányában kiemeli, hogy a szövetségi rendszerek felbomlásával az államok „egy olyan környezetben tervezték újra pozícióikat és nemzeti érdeküket, ahol minden állam ugyanezt tette” (von Bredow 2001: 26). A változások közepette – fejtette ki a szerző – a politikai folyamatok és ebből adódóan a katonai magatartás is renacionalizálódott. A nemzeti érdek újrafogalmazása, az önálló kül- és védelempolitika visszaállítása a keleti tömb felbomlását követően a renacionalizáció első hullámaként értelmezhető, amely a térség államai közötti együttműködések mélyülésével és az európai integrációs felkészültséggel egyre inkább háttérbe szorult.

Az elmúlt másfél évtized fejleményei, az EU-t érintő válság sorozatok megítélésem szerint a renacionalizáció újabb hullámát indították el. Az euróválság, a migrációs válság, az egészségügyi válsághelyzet, majd az orosz–ukrán háború következtében kialakuló energiaválság tovagyűrűző hatásaként világosan kirajolódtak a közösségi szolidaritást felülíró, egymásnak akár ellentmondó tagállami

érdekek, melyek mögött a rövid távú politikai megfontolásokon túl alig találunk közép- és hosszú távú megoldási lehetőségeket felvonultató stratégiákat.

A renacionalizáció jelensége számos formában megjelent a magyar szakirodalomban is. A bevezetőben már hivatkozott Kiss J. László ugyan nem említi szó szerint a renacionalizáció folyamatát, azonban a rendszerváltást követően „a tényleges szuverenitás visszaszerzése” és az „önálló külpolitika megteremtése” mint az államiság egyik legfontosabb attribútuma a renacionalizáció egyik jelentésváltozataként értelmezhető. A szuverenitás renacionalizációja a biztonság- és védelempolitika területét is érintette. Dunay Pál tanulmányában kifejti, hogy a Kelet–Nyugat szembenállás végével a térség államai előtt két opció lebegett: katonai ügyekben saját forrásokra támaszkodni, vagy csatlakozni a nyugati katonai-biztonsági szervezetekhez (Dunay 1995: 41). A szerző úgy értékelte, hogy mivel az utóbbi kísérlet nem vezetett volna korai sikerekhez – sem Magyarország, sem pedig Románia számára nem nyílt meg a gyors csatlakozás esélye –, következésképpen a térségben elkerülhetetlenné vált a biztonság „államosítása” (Dunay 1995: 41).

A fogalom legszélesebb értelmezését – beleértve a jelenség biztonságpolitikai vetületét is – Tóth Péternél találjuk. A szerző szerint a renacionalizáció fogalmán „a nemzeti érdekek újrafogalmazását, a piaci alapú nemzetgazdaság megteremtését, a kül- és biztonságpolitikák nemzeti alapra való helyezését, a nemzeti társadalmak megerősítését és integrálását értjük” (Tóth 2008b: 69). A fogalom értelmezését Tóth tovább szélesíti, amikor a renacionalizációt a nemzeti integrációval hozza összefüggésbe, melynek következményei a térség államai között fellelhető aszimmetriákban nyilvánul meg, az államjogi helyzetre, a társadalmi berendezkedésre, a demokratikus politikai hagyományokra, a gazdasági nyitottságra vonatkozóan (Tóth 2008a).³⁸

A renacionalizáció fentebb ismertetett hullámai és a fogalom jelentésének ismertetése alapján megállapítható egyrészt, hogy míg a rendszerváltást követően a térség államainak stratégiáiban, így Magyarország és Románia esetében is hasonló mintázatok figyelhetőek meg (nemzeti érdek újrafogalmazása, piacgazdaság megteremtése, szomszédsági kapcsolatok újraértékelése), addig az EU-t sújtó válságsorozatokra Magyarország fokozottabb renacionalizációs törekvésekkel, Románia pedig az európai intézményeknek és a nyugati szövetségeseknek való megfelelés stratégiájával válaszolt.

³⁸ A nemzeti integrációból adódó különbségek, mint azt a magyar–szlovák viszony példáján szemlélteti a szerző – megemlítvén a magyar–román viszonyt is –, számos problémához vezettek az államközi kapcsolatokban.

1.2. TRANSZNACIONALIZÁCIÓ

Kutatásom szempontjából egy további meghatározó folyamat a politika transznacionalizációja, amely James Rosenau meghatározásában azt a globális folyamatot jelöli, melyben az államok által alakított nemzetközi kapcsolatokban egyre nagyobb szerephez jutnak az egyének, különböző csoportok és társadalmak közötti kapcsolatok, és e jelenségnek fontos következményei vannak a nemzetközi politikára nézve (Rosenau 1980: 1, idézi Sørensen–Møller–Jackson 2022: 106). A transznacionális politika az új szereplőknek – nemzetközi szervezeteknek, nem kormányzati szervezeteknek, multinacionális vállalatoknak, politikai pártoknak és agytrösztöknek – az államhatárokat átlépő érdekérvényesítést jelenti, és azt vizsgálja, hogy e szereplők interakciói milyen befolyással vannak az államok bel- és külpolitikai magatartására.

A politika transznacionalizációja és a transznacionális szereplők befolyásának vizsgálata az 1970-es évek elején jelent meg a nemzetközi kapcsolatok napirendjén.³⁹ A téma fontosságát jelzi, hogy a tekintélyes *International Organization* folyóirat Joseph S. Nye és Robert Keohane szerkesztésében egy teljes számot szentelt a transznacionális kapcsolatok kérdéskörének. Nye és Keohane szerint a transznacionális kapcsolatok a transznacionális szereplők olyan „határokon átnyúló kapcsolatait, koalícióit és interakcióit jelenti”, melyek nem a kormányzati intézmények irányítása alatt állnak (Nye–Keohane 1971: 331). Transznacionálisnak pedig az a határon átnyúló állandó kapcsolat tekinthető – fejt ki a szerzőpáros –, amelyben az egyik résztvevő nem állami szereplő (Nye–Keohane 1971: 335).

E felismerés alapvető változást jelentett a nemzetközi rendszerről alkotott akkori államközponitú felfogásban, amelynek alapvető elemét az államok és a kormányközi szervezetek kapcsolatrendszere jelentette. A politika transznacionalizációjáról szóló irodalom e szemléletmód meghaladására tett kísérletet azzal, hogy felhívta a figyelmet az állami és nem állami szereplők növekvő intenzitására és egyre több területre kiterjedő kapcsolataira. A folyóirat különszáma és a transznacionális kapcsolatokról szóló további irodalom két alapvető kérdésre fókuszált: a szereplők kapcsán egyrészt megkérdőjelezte azt, hogy továbbra is az államok lennének az egyedüli meghatározó szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak, ugyanis mellettük a transznacionális szereplők egyre jelentősebb szereppel rendelkeznek. Másrészt a szakirodalom arra próbált reflektálni, hogy a

39 A transznacionális kapcsolatok előtérbe kerülése elsőként a hatvanas évek gazdasági fellendülésével és a határon átnyúló, az üzleti kapcsolatokat lehetővé tevő kommunikáció fejlődésével magyarázható. Másodsorban a Kelet és Nyugat közötti együttműködési formákhoz, valamint a nemzetközi szereplők pluralizálódása és a közöttük kialakuló együttműködések alapján véve kérdőjelezték meg az államközponitú külpolitikáról alkotott elképzeléseket. Lásd bővebben: Kiss J. 2009: 111. Mindazonáltal a transznacionális politika nem tekinthető új jelenségnek a nemzetközi kapcsolatokban, ugyanis az integrációs elméletek már az 1950-es évektől kiemelt figyelemmel kísérték a nemzetállam és a regionális szervezetek viszonyát.

transznacionális szereplők térnyerése következtében az államok vagy az új szereplők befolyása érvényesül-e inkább a világpolitikában.

A nyolcvanas évek végén a világpolitikában bekövetkező változások következtében megélné a transznacionális kapcsolatokról szóló vita. A hidegháború vége és a globalizáció hatásai nem csupán az állami és nem állami szereplők tevékenységének intenzitását, hanem e szereplők számának növekedését és új, tudásalapú társadalmi szervezetek megjelenését eredményezte (Haas 1992). A transznacionális kapcsolatok területén bekövetkező minőségi és mennyiségi változások a korábbi kutatási irányok kritikai értékelését is lehetővé tették. E kutatásokból kiemelhető a Thomas Risse-Kappen által szerkesztett kötet, amelyben a szerző reflektál a transznacionális kapcsolatokról folytatott vitákra, megállapítva azt, hogy a vita első részét idejekorán zárták le, és tévesnek bizonyult az a kérdésfelvetés is, miszerint az államközpontú világot felváltja-e a nem állami szereplők által dominált világ. Risse-Kappen úgy látja, hogy előremutatóbbnak bizonyult volna az a kutatási kérdés, hogy miként hatnak egymásra az állami és nem állami szereplők, interakcióikat pedig milyen bel- és külpolitikai körülmények befolyásolhatják (Risse-Kappen 1995: 5).

A transznacionalizáció jelensége összességében hozzásegít azon szereplők tevékenységének értelmezéséhez, amelyek a hagyományos külpolitikai-diplomáciai csatornákat megkerülve hatással voltak az államközi kapcsolatok alakulására. Annak ellenére, hogy e szereplők tevékenységi területe, célkitűzései és belső struktúrájuk alapján nagyfokú változatoságot mutatnak, megállapítható, hogy a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől alapítványokon át több szervezet befolyása is dokumentálható a magyar–román államközi viszonyban. Mi több, a romániai magyarság képviselőt ellátó szervezet is transznacionális szereplőnek tekinthető, mivel megalakulásától kezdve, a nemzetállami kereteket átlépve a külpolitika szintjén több állami és nem állami szereplővel alakított ki kapcsolatokat, annak érdekében, hogy a kisebbségi problémákat a nemzetközi fórumokon tematizálja. Másfelől az RMDSZ megfelel azoknak az ismérveknek, amelyek alapján a transznacionális szervezetek csoportosíthatók: Risse-Kappen (1995: 336) és Hill (2016: 204–215) tipológiája alapján a szövetség belső struktúráját tekintve formális (pártokra jellemző szervezeti struktúra), célkitűzéseiben immateriális (elsősorban nem a profitszerzésben érdekelt, azonban az állami támogatásoknak tulajdoníthatóan jelentős forráselosztóvá válhat), valamint tevékenységei mentén érdekvédelmi (egy nemzeti kisebbség politikai képviselőt ellátó) szervezetnek tekinthető (Szabó 2015b: 124–125).

1.3. EURÓPAI INTEGRÁCIÓ, EURÓPAIZÁCIÓ, KONDITIONALITÁS

A térség államainak viszonyában és az államközi kapcsolatok alakulásában meghatározó volt az európai integráció folyamata, aminek kapcsán a szakirodalomban két fontosabb fogalom, az európaizáció és a kondicionalitás jelenik meg. Az európaizáció meghatározásakor Kevin Fatherstone a fogalom négy jelentésváltozatát különítette el: 1. az európaizáció mint történelmi folyamat az európai uralmi formák és normák elterjedéséhez, valamint a gyarmati és birodalmi hagyományokhoz kapcsolódik; 2. az európaizáció mint a kulturális normák, eszmék és identitások elterjedése; 3. az európaizáció leggyakrabban használt értelmezése az EU-s tagságból eredő közvetett vagy közvetlen intézményi alkalmazkodásban, a politikai és gazdasági szereplők értékeinek változásaiban érhető tetten; 4. a szakpolitikák és döntéshozatali mechanizmusok átvétele, valamint az EU-s intézmények döntéshozatalában való részvétel az európaizáció újabb értelmezésére utal (Fatherstone 2003). Míg a szerző meghatározásának első két jelentése főként az európai történelmi és társadalomfejlődéshez kötődik, addig az utolsó két értelmezés szorosan kapcsolódik az európai integrációhoz és az EU működéséhez.

Fatherstone-nal szemben Johan P. Olsen az EU jövőjéről folyó viták vonatkozásában értelmezte az európaizáció fogalmát, és az európai integráció folyamatában a változás öt típusát azonosította be. Az EU bővítésével – fejti ki a szerző – elsőként a határok minősége változik meg, amelynek fontos területi dimenziója van, ugyanis „a kontinens egyetlen politikai térré változik” (Olsen 2002: 923). A változás második és harmadik szintje a kormányzati intézmények fejlődéséhez, valamint a szubnacionális és többszintű kormányzás intézményeihez köthetők, ahogyan az európai szintű politikákba illeszkednek. Az európaizáció negyedik értelmezése az EU intézményi és kormányzati formáinak elterjesztését (exportálását) jelenti, többségében nem európai államokba. Az ötödik értelmezés szerint az európaizáció egy egységesítő politikai projekt, amelynek végcélja az, hogy az EU egy minél egységesebb és erősebb politikai entitássá váljon (Olsen 2002: 923–943).

Fatherstone és Olsen megközelítése számos ponton kiegészítik egymást, azonban az európaizáció fogalmának az értelmezésében egy fontos hiányosság jellemzi mindkettőt, nevezetesen az, hogy nem azonosítja be az európaizáció „irányát”. Amint arra Tanja A. Börzel és Thomas Risse sokat hivatkozott munkájukban rámutatnak, az európai integrációval kapcsolatosan sokáig a „lentől felfele”, tehát a tagállamoktól az európai intézmények irányába történő változások voltak irányadóak (*uploading*), azonban a 2000-es évektől egyre több kutatás ennek fordítottját, tehát az EU-s intézmények tagállamokra gyakorolt hatásait helyezte (*downloading*) vizsgálatuk középpontjába (Börzel–Risse 2000: 2). A szerzőpáros által jelzett szakirodalmi fordulat az EU keleti bővítésével áll összefüggésben,

mivel a korábbi bővítési hullámokhoz képest a keleti bővítésben mutatkoztak a legnagyobb különbségek az EU-s normák és a tagállami gyakorlatok között. Ennek következtében az 1990-es évek második felétől előbb a politikai diskurzus szintjén, majd pedig a bővítés konkrét lépéseinek meghatározásával az EU különböző intézményeinek befolyása KKE államaira – mind az intézményi változások, mind pedig a szakpolitikák alakításában – példa nélkülinek bizonyult.⁴⁰

Az európaizációval jelentős mértékű belpolitikai változásoknak lehettünk tanúi, amelyek a KKE-i államok esetében azon kérdések megfogalmazását teszik indokolttá, hogy a tagjelölt államok milyen ösztönzők és kényszerek eredményeképpen fogadták el az EU intézményrendszere által közvetített formális és nem formális normákat, jogszabályokat, gyakorlatokat. A szakirodalomban EU-kondicionalitásként megjelenő fogalom az EU által támasztott feltételrendszerre utal, vagyis azoknak az eszközöknek és technikáknak az összességére, amellyel a tagjelölt államoknak biztosított előnyöket, vagy a megítélt források folyósítását konkrét feltételekhez köti (koppenhágai kritériumok). A tagjelölt államokkal szemben támasztott feltételeknek két csoportját különböztethetjük meg: az első a pénzügyi támogatásra (előcsatlakozási alapok, technikai segítségnyújtás, kereskedelmi és gazdasági előnyök a közös piacra történő belépéssel), míg a második a társadalmi, „immateriális jutalomra” vonatkozik, amely a feltételek teljesítésével gyakorlatilag elismeri az adott tagállam európai és demokratikus voltát (Schimmelfennig–Engert–Knobel 2003: 321–322). A szerzők kutatási eredményeire támaszkodva megállapítható, hogy az EU a csatlakozási tárgyalásokban felállított feltételrendszer teljesítését jutalmazta, míg a feltételek teljesítésének elmaradását, esetleges megszegését nem büntette, mivelhogy erre vonatkozóan nem rendelkezett eszközökkel. A gyakorlatban késleltette és visszatartotta a materiális vagy egyéb jellegű jutalmakat (Schimmelfennig–Sedelmeier 2004: 661–79). A térség államainak csatlakozásában az EU által alkalmazott kondicionalitás kisebb kivételektől eltekintve sikeresnek mondható, tudniillik a jutalmazás sokkal hatékonyabb eszköznek bizonyult, mint a javak visszatartása. Epstein, Sedelmeier és Schimmelfennig amellet érvelnek, hogy a kondicionalitás eszközrendszere ott bizonyult különösen sikeresnek, ahol a tagállamok hitelesnek tekintették az EU-s tagsággal járó ösztönzőket, valamint a kormányzó politikai erők meg voltak győződve afelől, hogy az EU-nak való megfeleléssel járó belpolitikai költségek nem veszélyeztetik hatalmuk megtartását (Epstein–Sedelmeier 2008; Schimmelfennig 2005).

A nemzetközi normák elfogadásának és gyakorlatba ültetésének kérdése újabb kutatási irányokat nyitott a konstruktivizmus és az európai integráció

⁴⁰ A KKE-i államok európaizációjának irányára vonatkozóan Heather Grabbe (2006: 4) megjegyzi, hogy ebben leginkább az EU intézményeinek hatása érvényesült, annak az aszimmetrikus hatalmi viszonynak tulajdoníthatóan, amely egyfelől az EU, másfelől a térség államai között fennállt.

szakirodalmában, amely a normák hatásvizsgálatának értékelésére vonatkozóan számos megválaszolatlan kérdést tartalmaz. Mindazonáltal az európaizáció és a kondicionalitás szakirodalmának néhány fontos kérdése rávilágított arra, hogy a normák elfogadása nagyban függ a normaalkotó szervezet által alkalmazott stratégiától, másfelől pedig a tagállamok kormányainak mint mintakövetőknek a költség–haszon számításaitól, amely a csatlakozási folyamatban egy összetett játszmaként értelmezhető.

2. A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ELMÉLETEI

A nemzetközi kapcsolatok domináns irányzatai nem rendelkeznek koherens elméleti kerettel az államközi kapcsolatok elemzésére vonatkozóan, azonban a szakirodalomban számtalan példát találunk arra, hogy az államközi kapcsolatokat, valamint egyes államok külpolitikai irányváltásának (*foreign policy change*) folyamatát a nemzetközi kapcsolatok elméletének perspektívájából értelmezték. A térség államairól, az államközi dinamikák alakulásáról az elmúlt évtizedekben több mértékadó munka jelent meg, amelyből a teljesség igénye nélkül kiemelhető a német külpolitika rendszerváltás utáni időszakáról készült monográfia (Rittberger 2001), valamint Németország kétoldalú kapcsolatait, a német–francia (Krotz–Schild 2013), a német–olasz (Dinger 2013), a német–lengyel (Sommer 2015) és a német–cseh kapcsolatokat elemző munkák (Cordell–Wolff 2005). A hivatkozott művek egyik közös vonása abban áll, hogy a bel- és a külpolitika szintjén lezajlott folyamatokra az elméleti irányzatok (iskolák) által adott magyarázatokat helyezik előtérbe.

Kutatásomban hasonló módon jártam el, és a nemzetközi kapcsolatok elméletének perspektívájából igyekeztem magyarázatot találni a szereplők viszonyrendszerének alakulására. A korábbiakban erre már történt egy kísérlet, melynek során Ronald H. Linden a fontosabb elméleti irányzatok várakozásaira alapozva elemezte a magyar–román államközi viszony fejleményeit (Linden 2000). A szerzőt elsősorban az foglalkoztatta, hogy minek tulajdonítható a két állam közötti – a realisták által előrejelzett – konfliktus elmaradása, és milyen tényezőknek köszönhető a felek közeledése és együttműködése. Áttakintva a realizmus, a liberális institucionalizmus és a konstruktivizmus irányzatainak fontosabb megállapításait a magyar–román kapcsolatokra nézve arra a megállapításra jutott, hogy önmagában egyik irányzat sem szolgál kellő magyarázattal a felek között létrejött együttműködésre. A két állam közeledésében az európai fórumok bővítési stratégiájának – konkrétan a NATO-csatlakozás feltételeinek megjelenése 1995 szeptemberében – kulcsszerepe volt, ami Linden szerint a nemzeti érdek újraértelmezését, ezzel egy időben jelentős belpolitikai konfliktus felvállalását is jelentette (Linden 2000: 134–137).

Mindazonáltal a bő szakirodalmi hivatkozásokra épülő tanulmányunk több hiányosságát érdemes kiemelni, ami arra késztetett, hogy újragondoljam elméleti fejtegetését. Elsősorban kiemelném, hogy a szerző realizmusértelmezése csak a konfliktus kialakulásának a lehetőségére korlátozódik – hasonlóan az előző fejezetben hivatkozott szerzőkhöz –, aminek eredményeként egy redukcionista realizmuskép tárul elénk. A hatalomra törekvő államok viselkedése azonban nem biztos, hogy csak a konfliktusdimenzióban érhető tetten: a keleti hegemon eltűnése – a Szovjetunió felbomlása – után Magyarország és Románia tényleges szuverenitásuk visszaszerzésére, a térségbeli befolyásuk növelésére és a külpolitikai döntéshozatalban nagyobb autonómia megszerzésére törekedett. E célkitűzéseket a nemzeti érdek újrafogalmazásaként is felfoghatjuk, amely kezdetben korlátozott, majd folyamatosan bővülő együttműködést kívánt meg a két állam részéről, relatív nyereséget remélve az együttműködésből.

Másodsorban Linden elemzése megítélésem szerint túl államközpontú: annak ellenére, hogy helyén kezeli az európai intézmények szerepét és térségre gyakorolt befolyását, nem hangsúlyozza az ellenzéki csoportok és pártok, a térségben tevékenykedő nem kormányzati szervezetek, valamint a magyarság képviselőt ellátó RMDSZ szerepét, amely számos alkalommal közvetített Budapest és Bukarest között. Az elemzés további hiányossága az NK elméletének konstruktivista iskolájához köthető. Linden a magyar–román viszony konstruktivista olvasatában – helyesen – a normák identitásalakító szerepét emelte ki, azonban arról már kevés szó esik, hogy az integráció kezdeti szakaszában ezek a normák hogyan és mennyiben befolyásolták a két állam identitását. Végül pedig megválaszolatlan marad még egy további kérdés, az, hogy az egyéni, állami és európai szinten meghozott döntések között milyen kölcsönhatások fedezhetők fel, ezek pedig milyen mértékben befolyásolták a külpolitikai döntéshozatalt és a kétoldalú kapcsolatokat fontosabb eseményeit az 1990-es években.

A soron következőkben – figyelembe véve a Lindennel szemben megfogalmazott kritikai észrevételeket – a fontosabb iskolák rövid bemutatására teszek kísérletet. Ezt követően az elmélet fogalmi eszköztárát alkalmazom az államközi kapcsolatok mélyebb megértése, valamint a szereplők közötti dinamikák és érdekérvényesítési lehetőségek feltárása érdekében.

2.1. AZ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK REALISTA ÉRTELMEZÉSE

A nemzetközi kapcsolatok realista elmélete Kiss J. László szerint azért meghatározó a szakirodalomban, mert egyrészt a szakértők jelentős része, de a gyakorló politikusok számára is az elsődleges kiindulópont, mely a nemzetközi viszonyokról a „legmeggyőzőbb magyarázattal szolgál”, másrészt pedig a realizmus a „legvitatottabb elméleti tradíció a politikaelméletben”, amely a hidegháborút követően

a globalizáció, a politika transznacionalizációja és a hatalom átalakulásának időszakában számos kihívással szembesült (Kiss J. 2009: 220). E kihívások jelentős változásokhoz és hangsúlyeltolódáshoz vezettek az elméleti irányzaton belül is, amely megnehezíti egy egységes definíció vagy realizmuskép felvázolását.⁴¹

A realizmus elméletében a hatalom fogalma meghatározó jelentőséggel bír, ugyanis Hans J. Morgenthau (1948) szerint a nemzetközi kapcsolatokat a hatalomért folytatott harc (*struggle for power*) jellemzi, így az államok közötti kapcsolatok legfőbb jellemzője a hatalom-központúság, ami két tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a hatalomért folytatott folytonos harc következtében az államok között a versengés és az együttműködés különböző formái lelhetők fel, ugyanis minden államot sajátos önérdeke és túlélése vezérel, annak érdekében, hogy hatalmukat maximalizálják, és a rendelkezésre álló erőforrások birtokában minél nagyobb befolyásra tegyenek szert a nemzetközi kapcsolatokban. Másrészt a hatalom-központúság a nemzetközi politika rendszerszintű jellemzőjéből következik: Kenneth Waltz a *Theory of International Politics* c. művében kifejti, hogy a rendszer rendezőelve kétféle lehet: míg az államok szintjén a politikai rendszerek centralizáltak és hierarchikusak, addig a nemzetközi rendszer ennek éppen az ellentéte: decentralizált és anarchikus (Waltz 1979: 88). A rendszer anarchikus – világkormány nélküli – jellegéből adódóan az államok elsődleges célkitűzése a nemzetközi rendszerben saját túlélésük (*survival*) biztosítása és hatalmuk maximalizálása. Azonban az államok arra vonatkozó célkitűzése, hogy biztonságukat szavatolják, más államok részéről bizonytalansághoz vezethet, nemzetbiztonsági kockázatként értékelve a másik állam megerősödését.⁴²

A realisták között egyetértés van abban, hogy a nemzetközi politika legfontosabb aktorai az államok, melyek funkciójukat tekintve hasonlóak: noha politikai és intézményrendszerüket tekintve vannak közöttük különbségek, területük felett joghatósággal rendelkeznek, és mind a bel-, mind a külpolitikában szuverénnek tekinthetők. Waltz szerint az államok közötti különbségek leginkább a hatalmi képességek tekintetében érhetők tetten, azonban a hatalom fogalmának nincs egy általánosan elfogadott meghatározása, ehelyett a hatalom különböző változatainak és dimenzióinak a beazonosítása ismert. David A. Baldwin (2013) például a hatalom meghatározásának két változatát hangsúlyozta: míg az első a nemzeti hatalom elemeinek a felleltározását jelenti, addig a második a hatalom fogalmának viszonylagosságára hívta fel a figyelmet, ez utóbbi a más államokhoz való kapcsolatokban értelmezhető. A nemzeti hatalom elemeinek a meghatározása – a természeti és gazdasági erőforrások, a katonai erő és a politikai berendezkedés

41 Jack Donnelly a realizmus elméletéről szóló munkájában a realista szerzők munkáira alapozva az elméleti irányzat több mint 50 jelentésváltozatát, reprezentatív meghatározását mutatta be (Donnelly 2000: 7–11).

42 A kül- és biztonságpolitikai célkitűzések félreértelmezését követően alakul ki a biztonsági dilemma, ennek pedig egyik legfontosabb megnyilvánulási formája a fegyverkezési verseny, amely a fegyveres konfliktusok kialakulásának legalapvetőbb okozója.

kérdése – Morgenthaut és Waltzot is foglalkoztatta.⁴³ Ehhez képest Joseph S. Nye a kemény hatalom (katonai, gazdasági hatalom), valamint a puha hatalom (politikai eszmék, kultúra, oktatás, sport, tudomány) eszközrendszerének különbségeire hívta fel a figyelmet: míg az előbbi konkrét ösztönzőkkel, többnyire fenyegetéssel fejtheti ki hatását, addig az utóbbi alapja a meggyőző erő lehet (Nye 1990). A hatalomról szóló újabb munkájában Nye azt emeli ki, hogy egyetlen állam külügyi vezetése sem támaszkodhat a hatalom egyik vagy másik dimenziójának érvényesítésére. Ehelyett a döntéshozóknak – mutat rá a szerző – a kemény és a puha hatalom eszközeinek ötvözésére kell törekedniük, melyet okos hatalomnak (*smart power*) nevez (Nye 2012: 121; 235).

A realisták képviselőinek többsége elismeri, hogy az államok nem az egyetlen szereplői a nemzetközi politikának. Az államok mellett megjelenő más szereplők – nemzetközi és regionális szervezetek, nemzetközi nem kormányzati szervezetek, transznacionális vállalatok, agytrösztök – is befolyásolhatják a nemzetközi kapcsolatokat, főként regionális és globális problémákat jelenítve meg a nemzetközi politika napirendjén – azonban szerepük, a nagyhatalmak befolyása nélkül mindvégig korlátozott (Waltz 1979: 88; Mearsheimer 1994). Ebből következik egy további vita az elméleti irányzat képviselői között, nevezetesen az, hogy a rendszerszintű tényezők, avagy a belpolitikai tényezők meghatározók a külpolitikai döntéshozatalban.

A kérdésre az elmúlt időszakban a neoklasszikus realizmus képviselőitől érkezett a legfigyelemreméltóbb válasz, akik amellet érvelnek, hogy a döntéshozók a rendszerszintű hatásokra adandó külpolitikai döntések meghozatalakor esetenként több opció közül választhatnak, azonban a megfelelő szakpolitika kiválasztásának folyamatát az állam szintjén nagymértékben meghatározzák a közbeeső változók (*intervening variable*), mint például a vezető személyisége, az állam–társadalom viszonya, valamint az alkotmányos berendezkedés (Ripsman–Taliaferro–Lobell 2016: 61–79). A közbeeső változók árnyalják az államok viselkedését meghatározó rendszerszintű tényezőket, következésképpen a döntéshozók azon szakpolitikai lehetőségek közül választanak, melyek a külső tényezők és az állam szintjén létrejött döntéshozatal eredményeként születnek (Ripsman–Taliaferro–Lobell 2016: 34).

A hatalomért folytatott harc és a hatalomra törekvés az államok kül- és szomszédságpolitikai magatartásában és stratégiájában is meghatározó lehet. A realista elmélet két magatartásmódot különböztet meg, melynek segítségével az államok meglévő hatalmi képességeiket arra használják fel, hogy érdekeiket a lehető leghatékonyabb módon érvényesítsék. Baumann és szerzőtársai szerint az

43 Morgenthau a nemzeti hatalom nyolc elemét különböztette meg (földrajzi helyzet, természeti erőforrások, ipari kapacitás, haderő, lakosság, nemzeti jelleg, nemzeti morál, valamint a diplomácia minősége), míg Waltz hét elemet sorolt fel: lakosság és a terület nagysága, erőforrások, gazdasági képességek, katonai erő és politikai stabilitás.

autonómiairányultságú külpolitikai magatartás legfontosabb célkitűzése a szuverenitásból eredő függetlenség visszaszerzése és más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel szembeni függetlenségének megtartása, illetve megerősítése (Baumann–Rittberger–Wagner 1999: 257–258). A szerzők mellett érvelnek, hogy az autonómiairányultságú külpolitika megnyilvánulási formája lehet többek között az, amikor egy állam nem teljesíti az államközi és többoldalú megállapodásokból eredő kötelezettségeit, vagy visszautasítja az erre vonatkozó újabb kötelezettségeket (Baumann et al. 1999: 258; idézi Kiss J. 2009: 260–261), illetve formálisan, saját érdekei mentén, szelektíven értelmezi vállalásait. Ezzel szemben a befolyásirányultságú külpolitikai magatartás arra irányul, hogy az adott állam igyekszik más államokra, nemzetközi szervezetekre befolyást gyakorolni, megteremtve azt a keretet, amelyben sajátos érdekeit érvényesítheti (Baumann et al. 1999: 259). E külpolitikai stratégia legfontosabb küzdőterei a nemzetközi, valamint a regionális szervezetek lehetnek, ahol az érdekérvényesítési lehetőségeket az államok relatív hatalma határozza meg.⁴⁴

A nemzetközi kapcsolatokban Magyarország és Románia kis, illetve közepes államoknak tekinthetők, hatalmi képességeiket figyelembe véve nem léphetnek fel nemzetközi szinten olyan „nagy stratégiával”, amely a nemzetközi politika, illetve a nemzetközi rendszer struktúráját alapvetően befolyásolhatná. Az 1990-es évek első felében mindkét állam katonai és védelmi szempontból is gyengének bizonyult, az elindított reformfolyamatok strukturális válsággal párosultak, ami kizárta egy esetleges államközi konfliktus kialakulásának a lehetőségét. Mindazonáltal a realizmus elméletének kiindulópontját képező hatalom-közpon-túság alapján mindkét állam külpolitikai érdekérvényesítése a rendszerváltást követő években arra irányult, hogy a diplomácia eszköztárával hatalmát és befolyását növelje, a szomszédos államokkal szemben pedig megőrizze relatív hatalmát.

A rendszerváltás időszakában Magyarország és Románia külpolitikai magatartása az autonómiairányultságú külpolitika fogalmi keretében értelmezhető, ami az integráció kontextusában befolyásirányultságú magatartássá alakult át, azzal az előre kijelölt célkitűzéssel, hogy az elnyert tagság által legitimálják a bel- és külpolitika napirendjén szereplő döntéseket, valamint befolyást szerezzenek az európai intézmények szervezeti struktúráiban. E két külpolitikai stratégia változása az államközi kapcsolatok jelentősebb momentumában is kimutatható, ugyanis míg a magyar diplomácia jelentős erőforrásokat fordított a határon túli magyarság problémáinak tematizálására az európai fórumok előtt, addig az érintett felek – így Szlovákia és Románia – többnyire tagadták e problémák létét, és

44 Baumann és munkatársai (1999: 260) elemzésükben megjegyzik, hogy mind a kisállamok, mind a nagyhatalmak törekedhetnek e kétféle magatartásból következő külpolitika folytatására, azonban az utóbbiak jóval nagyobb eséllyel valósíthatják meg erre irányuló célkitűzéseiket.

formálisan, a belpolitikai megkötöttségek figyelembevételével értelmezték az emberi és kisebbségi jogokra vonatkozó normákat.

A két állam viszonyának vizsgálatában a konfliktus elmaradásával ugyan csökkent a realista elmélet magyarázó ereje, azonban a külpolitikai magatartásformák arra engednek következtetni, hogy külpolitikai érdekérvényesítésükben fellelhető egy lappangó vagy rejtett realista stratégia, amely arra irányult, hogy az átalakuló globális és regionális viszonyok közepette megtartsák, és ha a lehetőségek engedik, erősítsék pozícióikat. Mindazonáltal Magyarország és Románia legfőbb külpolitikai célkitűzéseinek teljesülését követően az egyazon szövetségi rendszerben való részvétel nem az államközi kapcsolatok mélyülő dinamikáját eredményezte, hanem 2010-től kezdődően – a várakozásokkal ellentétes irányban – a kölcsönös érdektelenség pályájára állította, amelyre az államok realista stratégiái megfontolandó válaszokkal szolgálnak. Míg Románia relatív hatalmának megtartását és befolyásának növelését a befolyásirányultságú külpolitikával igyekezett megteremteni (jó viszony az európai intézményekkel és az Egyesült Államokkal), addig a magyar kormány döntései újabb és újabb példáját szolgáltatják az autonómiairányultságú külpolitikai magatartásnak (állandó vita az EU intézményeivel és a nyugati partnerekkel, a nemzetközi és emberi jogi normák megkérdőjelezése), amitől befolyásának növekedését és mozgásterének kiszélesedését reméli.

2.2. A LIBERALIZMUS ÉS A LIBERÁLIS INSTITUCIONALIZMUS

A nemzetközi kapcsolatok liberális irányzata a realizmussal szemben határozza meg önmagát, mert egyrészt nem osztja a realisták anarchiára épülő, pesszimista világnézetét, másrészt pedig a konfliktus hangsúlyozásával szemben az együttműködés eltérő módozataira helyezi a hangsúlyt. Az elmélet képviselői hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi kapcsolatokban elképzelhető a „fejlődés”, ugyanis a demokratikus berendezkedés terjedésével csökken a konfliktus kialakulásának a lehetősége, továbbá előtérbe kerülnek azok a felfogások, melyek az állam jogi alapjának és a jog uralmának (*Rechtsstaat*) a megteremtésére irányulnak, szemben az állam mint a hatalom (*Machtstaat*) megtestesítője típusú elképzelésekkel (Sørensen–Møller–Jackson 2022: 105).

A hatalom-központúsággal és anarchiával szemben a liberalizmus egyik központi fogalma a nemzetközi kapcsolatok szereplői közötti együttműködés, legyen annak az alapja a közös érdekek és problémák felismerése, a kölcsönös függőségből eredő nyereség, vagy éppen a kényszer. Együttműködés Robert O. Keohane szerint akkor jön létre, amikor „egy politikai koordináció folyamatán keresztül a szereplők viselkedésüket más szereplők tényleges vagy várható preferenciáikhoz igazítják” (Keohane 1984: 51). Ebből kiindulva a szerző az együttműködés

fogalmának három változatával operál: 1. harmónia: amikor az egyik szereplő célkitűzése automatikusan elősegíti a másik állam preferenciáját; 2. viszálykodás: az egyik fél által megfogalmazott célkitűzések a másik fél politikai céljait hátráltatják és fordítva; 3. konkrét együttműködés: a felek között fennáll a konfliktus bizonyos formája, azonban valamilyen belső vagy külső tényező hatására változnak a viselkedési mintázatok (*patterns of behavior*) (Keohane 1984: 52–53).

A két elméleti irányzat közötti lényeges különbség a nemzetközi szervezetek szerepére vonatkozik. A liberális irányzat a realizmussal szemben nemcsak hogy elfogadja a nemzetközi rendszer pluralitását, hanem azt állítja, hogy a nemzetállamok mellett a nem állami szereplők és a transznacionális szervezetek is alakító tényezői a nemzetközi politikának. Andrew Moravcsik például amellett érvel, hogy a liberális elmélet szempontjából az államok, a társadalmi szereplők és a transznacionális szervezetek egyaránt meghatározóak, azonban az állam külpolitikai preferenciáinak kialakításában elsősorban a társadalmi szereplők és az intézményrendszer közötti érdekközvetítés elsőbbsége érvényesül (Moravcsik 1997: 516–517). Ebben a folyamatban Moravcsik a „transzmissziós szíjak” létét feltételezi, az állam és a társadalmi érdekek között olyan közvetítő intézmények és mechanizmusok meglétét, mint például politikai pártok, választási rendszer, NGO-k, a köz- és államigazgatás rendszere, melyek interakciói nyomán kialakulnak az állam által képviselt külpolitikai preferenciák (Moravcsik 1997: 518). E preferenciák összessége a szerző szerint a nemzetközi rendszer alapvető elemei, amely attól függően, hogy a konfliktust vagy az együttműködés bizonyos formáit részesítik előnyben, eltérő hatást gyakorolnak az állam külpolitikájára.

Moravcsik és a liberalizmus további képviselőinek álláspontja alapján elmondhatjuk, hogy az elméleti irányzat az államot nem tekinti egységes fekete doboznak, hanem sokkal inkább olyan szereplőnek, amelynek magatartását, külpolitikájának alakulását mind belső (pl. politikai intézmények, döntéshozatali mechanizmusok, koalícióépítés, a közvélemény vagy a társadalom percepciói), mind pedig a külső tényezők (interdependencia, nemzetközi szervezetek) befolyásolják. Ez utóbbi felfogás egy nagyon fontos szemléletbeli különbséget is jelent a realizmushoz képest, mert a liberálisok az alulról felfele vagy a bentről kifelé megközelítéseket helyezik előtérbe, és meggyőzően érvelnek amellett, hogy az államon belüli viszonyok és folyamatok határozzák meg az állami és nem állami szereplők együttműködésének alakulását (Burchill 2005, 57).

A nemzetközi kapcsolatok liberális elmélete több ponton is hozzásegíthet az államközi kapcsolatok megértéséhez, főként az együttműködés elősegítésében vagy akadályoztatásában részt vevő szereplők érdekeinek és motivációnak feltárásában. A realizmussal ellentétben a liberalizmus együttműködés-értelmezése nem a relatív előnyökre, hanem olyan kedvezőbb helyzetre fókuszál, melyben

mindkét fél győztes pozícióban (*win-win situation*) találja magát.⁴⁵ Ennek következtében az együttműködés fenntartása és mélyítése mindkét fél elemi érdekévé válik.

A kommunizmus bukása és a térségünkben bekövetkező rendszerváltás lehetővé tette a liberális konszenzusra épülő politikai és gazdasági berendezkedés kiépítését és a nyugat-európai biztonsági és gazdasági szervezetekbe való betagozódást, ami növelte a nemzetközi kapcsolatok liberális elméletének magyarázóerejét. A KKE-i államok együttműködésében az európai integráció fontos hajtóerőként bizonyult, amit különböző időpontokban ugyan, de a térség politikai elitjei stratégiai célkitűzésként fogadtak el. Az európai integráció folyamata a magyar–román államközi kapcsolatokban és a külpolitikai érdekérvényesítésben is változásokat eredményezett, aminek legalább két következményét érdemes kiemelni. Egyrészt azt, hogy az európai fórumok által megfogalmazott elvárások és viselkedési minták a politikai napirend részévé váltak, másrészt pedig hogy a kormányzati-politikai döntések meghozatala, illetve ennek alakítása kikerült a kormány–ellenzék dimenziójából, és a döntéshozatal bizonyos szintjein más aktorok – társadalmi szereplők, közvetítő intézmények, valamint az európai fórumok különböző intézményei – jelentek meg az állam külpolitikai-európai preferenciáinak alakításának igényével. A teljesség igénye nélkül említést érdemelnek a meghatározó politikusok és véleményformálók, a pártok és érdekcsoportok, a kisebbségek érdekvédelmi szervezetei, a nem kormányzati szervezetek, amelyek sajátos érdekérvényesítési stratégiákkal léptek fel annak érdekében, hogy erősítsék a politikai, gazdasági és más jellegű pozícióikat.⁴⁶ Ez a megközelítés szakít a realisták által vallott egységes, racionális állam modelljével, és olyan államon belüli és államon kívüli intézmények és szervezetek egyidejű létét feltételezi, akik eltérő érdekek és preferenciák alapján cselekszenek. Az esettanulmányokban – az egyes viták kapcsán – részletesen foglalkozom a külpolitikai döntéshozatalban részt vevő intézmények szerepével, a feltárt döntéshozatali mechanizmusok pedig hozzáegíthetnek a magyar–román kapcsolatok dinamikájának jobb megértéséhez.

45 A neorealisták által követett relatív előnyökre épülő stratégia számtalan alkalommal megakadályozta az együttműködést. Amint azt Reus-Smit is kifejti, azok az államok, melyek relatív előnyük megtartásában érdekeltek, inkább lemondanak az együttműködésről, ha kiderül, hogy a másik állam relatív előnyre tehet szert. Érvelését a szerző két állam közötti kereskedelmi együttműködés lehetőségével szemlélteti: ha az A államnak 100 millió dollár, míg a B államnak 200 millió dollár nyereséget hozhatna az együttműködés, az A állam kész elállni az együttműködéstől, mivel ő nem az abszolút (mindkét fél nyerhet), hanem a relatív előny megszerzésében érdekelt. Ebben a modellben pedig egy esetleges együttműködés során az A állammal szemben a B állam relatív előnye növekedne (Reus-Smit 2005: 191–192).

46 A külpolitika alakításában releváns társadalmi csoportok operacionalizálását és osztályozását Derk Bienen, Corinna Freund, Volker Rittberger végezte el. A szerzők a következő aktorok között tessznek különbséget: 1. politikai szereplők – akik politikai-adminisztratív pozíciójukat választások során szerezték meg; 2. adminisztratív szereplők – pozíciójukat kinevezés útján, a formális-legális procedúráknak megfelelően kapják; 3. vállalatok és gazdasági érdekcsoportok, szakszervezetek; 4. társadalmi és politikai érdekcsoportok (Bienen–Freund–Rittberger 1999: 11–14).

A liberális elmélet a két állam között fellelhető együttműködés megértését is elősegítheti, mert választ adhat olyan kérdésekre, mint például hogy milyen területeken figyelhető meg a felek közötti kölcsönös függés, és az együttműködés milyen formái jöttek létre az államközi kapcsolatokban. A rendszerváltást követő évtizedekben Magyarország és Románia viszonyát számos olyan kérdés terhelte, amely a bel- és külpolitikai fejlemények függvényében a „viszály” és konkrét együttműködés jelentéstartományában értelmezhető. Míg a felek idejekorán, már az 1990-es évek első felében felismerték azt, hogy a két állam biztonsága elválaszthatatlan egymástól, az alapszerződés aláírása teremtette meg azt a keretet, amely az államközi együttműködés más területekre történő kiterjedését eredményezte. Mindazonáltal az esettanulmányokban rámutatnak arra, hogy ez az együttműködés egyrészt felszínes megbékélést eredményezett a két állam között, amely megnyilvánult azokban az államközi vitákban, ahol kiemelt helyen szerepelt a romániai magyarság helyzete, a kisebbségi jogok biztosítása és Magyarország szerepvállalása. Másrészt a felek közötti együttműködés számos területen kiaknázatlan maradt, ami szükségessé tenné a szakpolitikai együttműködés fejlesztését államközi szinten és a közös érdekek képviseletét az EU intézményeiben, amellyel – megítélésem szerint – nem csupán a magyar–román együttműködést mélyíték, hanem fontos lépéseket tennének a „beágyazott bilateralizmus” irányába is.⁴⁷

2.3. SZOCIÁLKONSTRUKTIVIZMUS

A nemzetközi kapcsolatok materialista és liberális hagyományain nyugvó elméletei mellett az 1980-as évek fordulóján megjelent egy új elmélet irányzat, a szociálkonstruktivizmus, melynek a jelesebb képviselői – Nicholas Onuf, Alexander Wendt, Peter Katzenstein – az eszmék és a kultúra normaalkító szerepét helyezték elemzésük középpontjába, és amellett érveltek, hogy a nemzetközi rendszer legfontosabb jellemzőinek tekintett anarchia, önségély (*self-help*), szuverenitás nem strukturális adottságok, hanem olyan „képződmények”, melyek kialakítása és fenntartása az államok identitásával, illetve ennek változásával hozhatók összefüggésbe. Az iskola képviselői az addig uralkodó materiális struktúrák helyett a normák, identitások és eszmék szerepét hangsúlyozzák a nemzetközi rendszer és a szereplők kölcsönhatásának vizsgálatában, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a mentális struktúrák, a társadalmi normák, valamint az elit meggyőződései befolyásolják a külpolitikai döntéseket, egyben pedig a nemzetközi

47 A Krotz és Schild által bevezetett fogalom a francia–német államközi viszonyt jellemző mély intézményi együttműködésre utal, amely mind a formális intézményekben, mind a különböző együttműködési mintázatokban beazonosítható. A beágyazott bilateralizmusnak két szintjét különböztették meg a szerzők, egyrészt az államközi kapcsolatok, másrészt pedig az EU és ennek intézményei szintjén (Krotz–Schild 2013).

rendszer struktúráját is. Mi több, a konstruktivisták azt állítják, hogy a szereplők preferenciái és a rendszer alkotóelemei társadalmi konstrukciók eredményei, melyben a normák és a különféle szabályok két fontosabb funkcióval bírnak a nemzetközi politika szereplőire nézve. Egyrészt szabályozzák ezen szereplők tevékenységeit, másrészt pedig alakítják vagy megteremtik a működési keretfeltételeket (Harnisch 2010: 103).⁴⁸

A szociálkonstruktivizmus elméleti és módszertani megközelítése jelentős különbségeket mutat az eddig tárgyalt elméleti iskolákhoz képest, amely az irányzat fogalmi apparátusában is tetten érhető. Mindenekelőtt a nemzetközi rendszer struktúrafogalmában jelentkeznek ellentétek: míg a neorealisták a hatalmi képességek megoszlását tekintik a struktúra egyedüli alkotóelemének, addig a konstruktivisták a társadalmi kapcsolatoknak szentelnek kiemelt figyelmet. Wendt szerint a társadalmi struktúráknak három alkotóelemük van: közös tudat, anyagi erőforrások és gyakorlatok (Wendt 1995: 73). A közös tudat egy bizonyos jelenségről előre kialakított tudásformát közvetít, amely csak akkor nyer értelmet, ha valamilyen anyagi erőforrásra vonatkozik, és csakis addig tekinthető irányadónak, amíg a szereplők az előre kialakított közös tudat mentén cselekszenek. Ebből az államközi kapcsolatokban gyakorlatilag az következik, hogy szövetséges állammal baráti, míg ellenséges állammal konfliktusos viszonyt lehet kialakítani, melyet nagymértékben befolyásolnak és végső soron újratermelnek a történelmi tapasztalatok és a politikai elit meggyőződései.

Wendt hasonló logika mentén dekonstruálta a neorealisták nemzetközi rendszerét meghatározó anarchia fogalmát is. Az elméleti irányzat szempontjából klasszikusnak tekinthető tanulmányában az ellen érvel, hogy a neorealisták által központi fogalomnak tekintett önszegély és hatalmi politika nem vezethető le az anarchiából, mert egyik sem tekinthető az anarchia jellemzőjének (Wendt 1992: 394–395). „Az anarchia az, amit az államok létrehoznak” – hangsúlyozta Wendt, amely az egyik legtöbbet idézett konstruktivista megállapítássá vált az évek során. A szerző álláspontja szerint nem a hatalmi képességek vagy az államok önszegélyre alapozott stratégiái határozzák meg azt, hogy egy rendszer anarchikus-e vagy sem, hanem az állam előre kialakított identitása és preferenciái.⁴⁹

A szociálkonstruktivizmus központi problémája a normák kérdése a nemzetközi kapcsolatokban, aminek alapján az irányzat nagy hangsúlyt fektet a szereplők

48 A szerző Alexander Wendt-re hivatkozva a szuverenitással magyarázza a normák funkcióit. Wendt szerint a vesztáliai államrendszer szempontjából alapvető szuverenitáselv a kölcsönös államelismerést követően fejtette ki hatását, amely szabályozta a szereplők viselkedését (be nem avatkozás, egyenlőség), másrészt pedig létrehozta magát a szereplőt is (szuverén állam). Lásd bővebben: Wendt 1999: 182.

49 Az önszegély, hasonlóan az anarchiához, társadalmilag konstruált – fejteti ki a Wendt –, mivel olyan interakciós folyamat eredményeként jön létre, amelyben a felek úgy cselekszenek, mintha a másik veszélyt jelentene rájuk, aminek eredményeképpen nem bíznak egymásban (Wendt 1992: 406). A versengő vagy az egoizmuson alapuló identitás bizalmatlanságot okoz, mivel ha az egyik aktor viselkedése fenyegető, a másik is arra kényszerül, hogy az legyen – vonta le következtetését Wendt.

és a struktúra változására, ugyanis a társadalmi normák változásával az állam preferenciái is változnak: alulról a társadalom részéről, fentről pedig a nemzetközi kapcsolatokat meghatározó normák, szereplők és intézmények részéről. Ebben a tekintetben fontossá válik a szociológiától kölcsönözött fogalom, a szocializáció folyamata, mert a konstruktivisták számára alapvető fontossággal bír annak megértése, hogy mivel magyarázható az állami preferenciák oly mértékű változása, amellyel egy állam igyekszik megfelelni a nemzetközi szervezetek által támogatott érdekeknek és követelményeknek. A kérdésre adandó egyik választ a normák intézményesülésében kell keresnünk, míg a másik része az európai integrációval, legfőképpen az európaizáció folyamatával és a csatlakozással járó feltételrendszerek teljesítésével került a szakmai érdeklődés középpontjába.

A szakirodalomban Martha Finnemore és Kathryn Sikkink (1998) közös tanulmányukban a külső normák intézményesülését egy három szakaszból álló „életciklushoz” hasonlították. Az első szakaszban a normák keletkezéséről beszélhetünk, amelyben a normavállalkozók (*norm entrepreneurs*), bizonyos szervezeti bázis segítségével, igyekeznek meggyőzni az államok kritikus tömegét az adott norma elfogadásáról. A második szakasz akkor veszi kezdetét, amikor a normákat elfogadó államok száma elért egy kritikus tömeget. A normakövető államok a nemzetközi szervezetek segítségével más államokat is a normák elfogadására ösztönöznek, amely egy szocializációs folyamatban érhető tetten. A harmadik szakasz a normák belső elfogadására (internalizálás), a belső jogrendbe történő átültetésére vonatkozik, amely egyben azt is jelenti, hogy a belpolitika szintjén a norma egy szélesebb társadalmi támogatottsággal bír (Finnemore–Sikkink 1998: 895–905). A normák elfogadása már közép-, illetve hosszabb távon érzetetik hatásukat, mivel befolyásolják a belső jogi és társadalmi normákat, ezáltal pedig meghatározzák az állam preferenciáinak az alakulását is, végső soron pedig változásokat idéznek elő az államközi kapcsolatokban.

Az államérvék változása nem szükségszerűen a konstruktivizmus sajátossága, ugyanis sem a neorealizmus, sem pedig a neoliberalizmus nem zárja ki a változás lehetőségét. A különbség – mutat rá Ian Hurd – abban áll, hogy míg az előbbi a változást társadalmi tényezőknek tulajdonítja, mint például uralkodó eszmék és ezek kapcsolata a megélt (történelmi) eseményekhez, addig az utóbbiak a változásokat olyan eszméknek tulajdonítja, melyek szükségleteken alapulnak, mint például túlélés, hatalom jólét, biztonság (Hurd 2008: 302–303). Megállapítható tehát, hogy míg e két irányzat a rendszerszintű tényezőkből vezeti le az állam preferenciáinak kialakulását, addig a konstruktivizmus az állam szintjén megjelenített érdekeket tekinti irányadónak. Következésképpen a szociálkonstruktivizmus elméletének hívei ezzel szemben az immateriális struktúrákat befolyásoló érdekek, identitások és értékek megértésére törekednek, az egyén, illetve az állam szintjén (Reus-Smit 2005: 197).

A nemzetközi normák elterjedése és belső jogrendbe való átültetése az európai integráció folyamatával új kutatási irányokat nyitott, mert új megvilágításba helyezte a nyugat-európai és a volt szocialista blokk államainak viszonyát, és a KKE-i államok viszonyában, így a magyar–román kapcsolatokban is változásokat eredményezett. Ebben a folyamatban négy szervezet érdemel kiemelt figyelmet – az ET, az EBESZ, a NATO, valamint az EU –, melyek eltérő stratégiák és feltételrendszerek közepette az általuk képviselt normák elfogadására készítették a térség államait. A korábbiakban idézett munkájában Kelley az európai fórumok tevékenységében két alapvető mechanizmust: a normatív nyomásgyakorláshoz kapcsolódó eszközöket és a tagsági feltételrendszerrel összefüggő eszközöket különböztet meg.⁵⁰ A normatív nyomásgyakorlással járó eszközöket térségünk államai jórészt puha stratégiaként érzékelték, aminek hatására – legyen bármekkora is a hivatkozott dokumentumok listája – kevés esetben fogadták el a nemzetközi normák érvényességét. Az európai fórumok sikere az esetek többségében a konkrét tagsági feltételrendszerektől és pénzügyi támogatásoktól függött, amelyre Kelley is rámutatott hivatkozott munkájában. A normák elterjedése és belső jogrendbe való beültetése tekintetében egy további tanulságot jelent annak felismerése, hogy a szervezetek által alkalmazott ellenőrző mechanizmusok nem tették lehetővé a csatlakozás utáni tényleges monitorizálást. Noha három szervezet – EBESZ, ET, EU – ellenőrzési mechanizmusa ismert, ezek gyakorlati alkalmazása több problémát felvetett a KKE-i államok esetében, mivel elég tág mozgásteret biztosított a tagállamoknak, így az adott intézmények és politikai szervezetek nehezebben érvényesíthették érdekeiket, ha a normával ellenkező magatartást észleltek a tagállam részéről.

A szociálkonstruktivizmus újabb, nem elhanyagolható szempontokra hívta fel a figyelmet az államközi kapcsolatok elemzésében, mivel az 1989-et követő események az elméleti irányzat által is hangsúlyozott tényezők, a kultúra és az identitás felértékelődését, valamint a nemzetközi normák szocializációs szerepének előtérbe kerülését eredményezték.⁵¹ A KKE-i rendszerváltást követő időszakban térségünkre nagy hatással voltak az európai intézmények, melyek eltérő stratégiákat alkalmazva a nemzetközi normák elfogadására és a belső jogrendbe való átültetésre ösztönözték a KKE-i államokat. A szervezetek által megfogalmazott

50 A normatív nyomásgyakorláshoz kapcsolódó eszközök az aktorok szocializációjára irányul: nyilatkozatok, megállapítások, útmutatás, ajánlások, találkozókat kezdeményezése, (helyszíni) látogatások. A tagsági feltételrendszerrel összefüggő eszközök ezzel szemben kényszerítő jelleggel bírnak a tagjelölt államokra, tudniillik az adott feltételek elfogadása szorosan összefügg a csatlakozási előmenetellel: kapuőr szerepkör, teljesítményértékelés és monitoring, modellszerep, pénzügyi és technikai segítségnyújtás, tanácsadás és twinning, valamint a csatlakozási tárgyalásokkal összefüggő feladatok (Grabbe 2001, idézi Kelley 2004: 7–9; 19–20).

51 Módszertanilag ez azt jelenti, hogy az ágens–struktúra vitában nem az ágens vagy a struktúra alakító jellegét helyezte a középpontba, hanem azt hangsúlyozta, hogy mind az ágens, mind a struktúra kölcsönösen alakítják egymást. Ebből következik, hogy az államok identitása, preferenciái nem tekinthetők állandónak, alakíthatók, mi több, a belső és külső tényezőknek tulajdoníthatóan folyamatos változásnak vannak kitéve.

normatív elvárások és konkrét csatlakozási feltételek következtében elsajátított normarendszer alapvető változásokat eredményezett a szakpolitikák alakításában és az intézményrendszer működésében, amely a szereplők viszonyrendszerének a javulását is előmozdította. Ennek alapján arra lehet következtetni, hogy a magyar–román kapcsolatok fejlődését a kormányközi együttműködés mellett az elsajátított normák is elősegítették, ugyanis megváltozott a történelmi tapasztalatokra és a politikai elit rövid távú, választási számításokból kialakított többnyire negatív, konfliktusos mezőben értelmezhető szomszédságképe. Az elsajátított normákon túlmenően fontos azt is hangsúlyozni, hogy az integrációs időszakot mindkét állam vezetése meghatározó politikai projektként és stratégiai célkitűzésként értelmezte. Ennek is tulajdonítható a kölcsönös egymásrautaltság felismerése és az államközi kapcsolatok előmozdítására tett kísérletek, a 2005–2008 között sorra kerülő együttes kormányülések megtartása. E kormányülések során a felek azon túlmenően, hogy bővítették és mélyítették a kormányközi együttműködések, új infrastrukturális projektek alapjait tették le, ezenfelül Magyarország vállalta, hogy segíti Románia integrációs felkészültségét.

A normák belsővé tételének folyamata – főként az integrációt követő időszakban – az európai fórumok normaalkító tevékenységének korlátait is megmutatta, amely számos tanulsággal szolgált a kisebbségi jogok érvényesítésében. Az esettanulmányokban több helyen hangsúlyozom, hogy az európai intézmények stabilizációs stratégiái végső soron a nemzetiesítő államokat juttatták „helyzetelőnyhöz” az anyaállammal szemben: míg Románia folyamatosan halogatta a normák belsővé tételét, mi több, szelektíven alkalmazta azokat, addig Magyarország egy védekezőbb, a határon túli magyar kisebbség bárminemű támogatása miatti magyarázkodó álláspontot volt kénytelen képviselni. Ebből a viszonyrendszerből kiindulva a nemzeti kisebbségeket képviselő etnikai pártok külügyi érdekérvényesítési képessége meglehetősen korlátozott maradt, ugyanis az állami szerveket megkerülő külügyi koalícióépítés ereje alig mutatkozott meg a normák elsajátításának időszakában; ez többnyire konzultációra és az információcserre folyamatára korlátozódott.

2.4. AZ ANGOL ISKOLA

A felvázolt elméleti irányzatok ugyan közelebb vihetnek az államközi kapcsolatokban megmutakozó viszonyok megértéséhez, azonban nem alapozzák meg kellőképpen kutatásomat, ugyanis a vizsgált periódusban megítélésem szerint a felek közötti meghatározó viták nem csupán az együttműködés jellegének és intenzitásának meghatározásából, hanem a politikai közösség öndefiníciójából kialakuló vitákból fakadtak. Nevezetesen olyan kérdések kerültek a politikai viták kereszttüzebe, mint például a határon túli közösségek védelme, az anyaállam által

nyújtandó kedvezmények és támogatások meghatározása, valamint a politikai közösség határainak újraértelmezése az állampolgárság intézményének kiterjesztésével. Ez a megközelítés indokoltá tette egy negyedik elméleti irányzat, az angol iskola bevonását elméleti fejtegetésembbe, amely nem tekinti „készek” és „változtatlannak” a nemzet, a politikai közösség és állampolgárság fogalmait, a belpolitikai viták és külső hatások eredményeként pedig elfogadja ezek változásait.

Az angol iskola egyike azon elméleti irányzatoknak, amelyet megalakulása óta nem amerikai, hanem többnyire brit kutatók dominálnak.⁵² Figyelembe véve az irányzatnak a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó megállapításait és módszertani megközelítését elmondható, hogy az angol iskola az eddig tárgyalt három irányzat között helyezkedik el. Egyrészt elfogadja a realisták által hangsúlyozott hatalom jelentőségét a nemzetközi rendszerben és ennek államközpontú megközelítését, másrészt azonban kiemeli a jog és a morális megfontolás szerepét, amely a liberalizmus elméletének egyik központi kérdése (Sørensen–Møller–Jackson 2022: 50–54; Dunne 2013: 133). E két irányzathoz képest az angol iskola képviselői a nemzetközi rendszert nem az államok rendszereként, hanem az államok társadalmaként (nemzetközi társadalom) képzelik el, amelyben az államok mellett a nem kormányzati szervezetek és az állam vezetését ellátó egyének egyaránt meghatározóak. Buzan szerint „miként az emberek mint egyének egy társadalomban élnek, amelyet alakítanak, és amely őket is alakítja, hasonló módon az államok is egy nemzetközi társadalomban léteznek, amelyet alakítanak, és amely őket is alakítja” (Buzan 2014: 13). A nemzetközi társadalom tehát Bull klasszikusnak számító meghatározásában azt feltételezi, hogy „az államok egy csoportja, tudatában bizonyos közös érdekeknek és értékeknek, alávetik magukat az együttműködés közösen felállított szabályainak, és működtetik a közösen létrehozott intézményeket” (Bull 2002: 13).

A nemzetközi társadalmat, avagy az államok társadalmát, a felállított szabályok és intézményrendszerek ellenére, továbbra is a rendszer anarchikus állapota jellemzi. Ezt a szükségyszerű állapotot azonban nem egy mindentől független rendezőelvként értelmezi az angol iskola, hanem társadalmi konstrukcióként, amely összecsenga konstruktivizmus irányzatának megállapításával. Következésképpen Bull a nemzetközi rendszerre mint anarchikus társadalomra (*anarchical society*) tekint. Az elméleti irányzat osztja továbbá a konstruktivizmus egyik központi tézisének, a normák identitásalakító hatását, valamint az ágens és a struktúra egymást kölcsönösen alakító szerepét (Bellamy 2007: 77).

⁵² Az irányzat kialakulása Nagy-Britanniában a második világháború után létrejövő, főként a diplomácia és a nemzetközi kapcsolatok iránt érdeklődő oktatók rendszeres találkozóihoz, a British Committee on the Theory of International Politics megalakulásához köthető. A társaság 1959-es megalakulásától kezdődően az amerikai központú műhelyek mellett az egyik legjelentősebb fórumává vált a nemzetközi kapcsolatokat és a diplomáciatörténetet érintő vitáknak, amelynek keretében olyan munkák jelentek meg, mint Hedley Bull *The Anarchical Society* c. könyve (Buzan 2014: 6–12).

Az angol iskola képviselőit intenzíven foglalkoztatja továbbá a rend és az igazságosság kérdése, amely jelentős vitákat eredményezett Bull klasszikusnak számító munkájának megjelenését követően. A vita a nemzetközi társadalom természetét és az államrendszerben fellelhető közös normák, szabályrendszerek és intézmények kapcsolatát érintette, aminek következtében két egymásnak nem teljesen ellentmondó álláspont, a nemzetközi társadalom plurális, valamint szolidáris változata rajzolódott ki. A plurális (pluralista) megközelítés meglehetősen államcentrikus, és a nemzetközi joggal szemben a szuverenitás elvét hangsúlyozza, aminek értelmében a nemzetközi társadalomban alig találunk közös normákat és intézményeket, következésképpen nagy hangsúly helyeződik „a rendezett együttélés és verseny kereteinek megteremtésére” (Buzan 2014: 89). Ezzel a hagyománnyal szembehelyezkedik a szolidáris megközelítés, amely az egyénre és a társadalomra fókuszál, és az igazságosság, valamint az emberi jogok fontosságát hangsúlyozza (Buzan 2014: 113–114). A szerző nem foglal állást abban, hogy a két irányzat közül melyik szolgál pontosabb magyarázattal a nemzetközi társadalomra vonatkozóan, de kiemeli, hogy a plurális és a szolidáris megközelítés „sem fogalmilag, sem gyakorlatban nem egymást kizáró pozíciók” (Buzan 2014: 165). Az államokat és a nemzetközi társadalmat alakító intézményeket vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a nemzetközi társadalom alapvetően plurális alapokon nyugszik, de a szolidáris megközelítés az utóbbi évtizedekben számos intézmény alakulását meghatározta.⁵³

Az államközpontú nemzetközi rendszer változásának tényét eltérő mértékben ugyan, de a korábban tárgyalt elméleti iskolák is elfogadják. E változásokat a szakirodalomban gyakran „posztvesztfáliai konstellációként” értelmezik, amely érinti a hagyományos értelemben vett állami szuverenitást (területelvűség, határok), az euroatlanti integrációval pedig a védelmi és gazdaságpolitikai kérdéseket. Az angol iskola képviselői közül Andrew Linklateret behatóan foglalkoztatták azok a változások, amelyek a posztvesztfáliai korban a területelvűség és a szuverenitás elvére épülő államokat, a politikai közösséget, ezen belül a kisebbségeket és az állampolgárság intézményét érintik. Véleménye szerint az utóbbi évszázadokban a modern állam sikerét az magyarázza, hogy öt behatárolható területen (erőszak alkalmazása, adózás, politikai identitás alakítása, jogalkotás és vitarendezés, nemzetközi jogalanyiség és a nemzetközi szervezetekben való képviselet) sikerült fenntartania monopóliumát, amelynek birtokában uralta a politikai és gazdasági élet minden területét (Linklater 2007: 94–95). Európában – fejt ki a szerző – a területi állam válhatott a domináns politikai berendezkedés alapjává, mivel „elég nagyra bizonyult ahhoz, hogy a külső veszélyek ellen védelmet nyújtson, ellenben elég egybetartónak ahhoz, hogy egy központból igazgassák” (Linklater 2007:

53 Buzan a következő intézményeket teszi elemzés tárgyává: szuverenitás, területelvűség, hatalmi egyensúly, háború, diplomácia, nemzetközi jog, nacionalizmus, emberek közötti egyenlőség, végül pedig a piac.

95). Ezek az államok azonban, amelyeknek évszázadokra sikerült elnyerniük állampolgáraik lojalitását, számos kihívással szembesültek az utóbbi évtizedekben. Linklater fontos fejleményként értékelte, hogy jelentősen csökkent az államok által alkalmazott erőszak, és irrelevánsabbá váltak a háborúk, amelyek jelentős szereppel bírtak az európai államépítésben.⁵⁴ A béke időszakában az integráció és a globalizáció alapvető változásokhoz vezetett a gazdaságban, a jogrendszerben pedig átalakította az állam és a gazdasági szereplők viszonyát. Végül pedig, a változások a nemzeti kisebbségek helyzetét is érintették, akik egyrészt kifejezték tiltakozásukat a nacionalista-asszimilációs ideológiák ellen, másrészt pedig megfogalmazták igényüket a politikai képviseletben való részvételre.⁵⁵

A nemzetállamokat érintő változások Linklater véleménye szerint kikezdi azokat a kötelekeket is, melyek „összekapcsolják a társadalom tagjait”, ellenben megteremtik annak a lehetőségét, hogy létrejöjjenek a politikai közösségek újabb formái (Linklater 2007: 96), amelyek a szuverenitás és területiség, valamint az állampolgárság újabb változatait hoznák létre. E fejtegetéssel Linklater tulajdonképpen azokat a domináns – a nemzetközi kapcsolatok elméletének neorealista irányzatához tartozó – elképzeléseket vitatja, amelyek az államot „késznek és teljesnek” tekintik (Linklater 1998: 27, 215; Salat 2011: 176). A szerző megállapítása több szempontból is megalapozottnak tekinthető. Mindenekelőtt szükséges kiemelni, hogy az államok egy részének „túlélésében” jelentős problémát okoz területük és határaik védelme egy külső veszéllyel szemben. További problémát jelent, hogy a létrejött politikai közösségek nem tekinthetők kellően integrálnak: egyrészt az állampolgárság intézményével meghatározzák, hogy kik lehetnek a politikai közösség tagjai, kizárva ezáltal a bevándorlókat, másrészt pedig nem fektetnek kellő hangsúlyt a kulturális megosztottság kezelésének a következményeire, végül pedig az állam vezetésében eljáró illetékesek rendszerint az uralkodó kultúra fenntartásában és újratermelésében érdekeltek.

Az angol iskola megközelítése szempontjából Magyarország és Románia is a kevésbé kész és teljesnek tekinthető államok közé sorolható. Romániában a magyar kisebbség mindenekelőtt a politikai közösség létrejöttét, illetve a többség által elfogadott narratíva intézményesülését (politikai közösség meghatározása, szimbólumhasználat, történelemszemlélet stb.) vitatja (Salat 2011: 179), amelyet a román többség többnyire belső, magyar veszélyként értelmez. De hasonló kihívásként, az állam szuverenitását, a nemzet egységét és a román politikai közösség indokoltságát érintő külső veszélyként tematizálja a román politikai

54 Linklater megállapítása egybeesik Charles Tillynek, a történelmi szociológia egyik neves képviselőjének megállapításával, miszerint „a háború hozza létre az államot, az állam pedig a háborúkat” (Tilly 1975: 42).

55 A szerző példaként említi a Régiók Bizottságának megalakulását vagy a kisebbségvédelem területén az EBESZ keretében a kisebbségi főbiztosi tisztség létrehozását, valamint a Regionális vagy kisebbségi nyelvek kartájának elfogadását (Linklater 2007: 93).

elit Magyarország határozottabb fellépését is a romániai magyarság érdekében, amely több vitát eredményezett az államközi kapcsolatokban.

A rendszerváltást követően Magyarországon számos esetben folytak viták arról, hogy kik tekinthetők a politikai közösség tagjainak, de a parlamenti pártok között a legnagyobb szembenállás a határon túli magyarok helyzetéről és Magyarországhoz való viszonyukról, valamint a támogatáspolitikai cél- és eszközrendszeréről alakult ki. Ezek a viták a magyar nemzetről folyó öndefiníciós vitáként is értelmezhetők, mi több, legitimitásvitaként is, mert a parlamenti pártoknak egy olyan problémához kellett viszonyulniuk (határon túli magyarok), amely meghatározó kérdése volt a rendszerváltásnak.

A magyar–román államközi kapcsolatok sajátos kontextusában érdekes részletként merül fel a kérdés, hogy a racionális aktornak tekintett állam (realizmus) miként jelenhet meg mint egységes szereplő, ha az állam és a nemzet határai nem esnek egybe. Milyen hatásai lehetnek a kulturális értelemben megfogalmazott nemzetmeghatározásnak a külpolitika és az államközi kapcsolatok szintjén? A magyar külpolitikára vonatkozóan Kiss J. László találóan hívja fel a figyelmet arra, hogy a „magyar nemzet” és a „magyar érdek” megfogalmazása alapvető kérdés, egyben pedig önmeghatározása is a magyar külpolitikának (Kiss J. 2009, 282), ugyanis a kérdésekre adandó válaszoknak mind a belpolitikában, mind pedig az államközi kapcsolatokban messzemenő következményei vannak, mert befolyásolják az államközi viszonyok napirendjét és a diplomáciai kapcsolatok dinamikáját.

3. LEHETSÉGES MODELLEK

3.1. DIPLOMÁCIAI TÁRGYALÁSOK ÉS A KÉTSZINTŰ JÁTSZMA

A kül- és belpolitika összefonódásának kérdése az 1970-es és 1980-as években a nemzetközi kapcsolatok és a külpolitikai döntéshozatal szakirodalmának egyik releváns problémáját jelentette. Az egyik legismertebb játékelméleti modell megalkotása, amely az államok közötti együttműködés dinamikáját, a külső és belső tényezőknek a külpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatását vizsgálta, Robert Putnam nevéhez fűződik. A szerző az 1978-as bonni G7-csúcstalálkozón született – a gazdasági válság kezelését célzó – egyezmény háttérét vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a megállapodás létrejöttében mind a nemzetközi nyomás, mind pedig a kedvező belpolitikai viszonyok közrejátszottak, így „minden vezető azt hihette, hogy a döntés, amit meghoztak, a nemzeti – és végső soron a saját – politikai érdeküket is szolgálta” (Putnam 1988: 430). Tekintettel a diplomáciai tárgyalások dinamikájára és a döntések mögötti belpolitikai fejleményekre megállapítható, hogy a résztvevők két asztalon „játszanak” – innen a kétszintű

játszma kifejezés: a döntéshozók egyrészt a belpolitikai vitákban igyekeznek minél nagyobb támogató koalíciót kiépíteni és konszenzusra jutni a ratifikáció érdekében, másrészt nemzetközi szinten konszenzuskereső magatartást tanúsítva tárgyalni és elősegíteni a megegyezést, amely jelentős belpolitikai sikereket jelenthet (Putnam 1988: 433–434).

A modell összetett jellegét nem csupán a két asztalon zajló, egyidejű játszma jellemzi, hanem azoknak a szereplőknek a jelenléte is, amelyek nyomást gyakorolnak a felekre, befolyásolják a tárgyalások dinamikáját, illetve annak eredményeit. A modell kapcsán Marton Péter elemzésében kiemelte, hogy a két szinten zajló játszma egyik fontos következménye, hogy a játékosok által az egyik asztalon megtett lépések a másik asztalon zajló játszmában is lépéseket (döntéseket) eredményeznek, melyeket a közvélemény eltérő módon, sikerként, illetve kudarcként is értelmezhet, ez pedig alapvetően befolyásolja a döntéshozó újraválasztását (Marton 2013: 94–95). Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy a döntéshozóknak mind a két szinten zajló játszmát figyelembe kell venniük, és tekintettel kell lenniük tárgyalópartnerük bel- és külpolitikai pozíciójára is ahhoz, hogy a külpolitika asztalán szerzett sikereket a belpolitikában kamatoztatni tudják.

Az államközi tárgyalások és az azok nyomán megkötött szerződések ratifikációja jó példáját szolgáltatják a kétszintű játszmáknak. A tárgyaló felek, figyelembe véve a nemzeti érdeket és a belpolitikai viszonyokat, valamint a megegyezéssel szembeni külső elvárásokat, kialakítják a szerződéssel szembeni elvárásaikat, amelyek a tárgyalási mandátumban nyilvánulnak meg. Az eltérő érdekek és elvárások modellezése érdekében Putnam bevezette a nyerési halmaz fogalmát (*winsset*), amely olyan feltételek összességévé határozható meg, amely megjeleníti a felek preferenciáit, és biztosítja a megkötött szerződés parlamenti elfogadását. Következésképpen akkor jön létre a megállapodás, ha a felek nyerési halmaza átfedi egymást (Putnam 1988: 438). A gyakorlati, diplomáciai tárgyalások során a felek által remélt legnagyobb eredmények mint célkitűzések nem elérhetőek, ehelyett a tárgyalások során egy kompromisszumos változat születhet meg, amelyben a felek abban érdekeltek, hogy minimális érdekeiknél többet érjenek el. Ebből következik a nyerési halmazok eltérő kiterjedése – jegyzi meg Putnam –, amelyet olyan tényezők befolyásolnak, mint a belpolitikai szereplők preferenciái, az érdekcsoportok és a koalíciók elvárásai, az intézményrendszer, továbbá a felek tárgyalási stratégiái (Putnam 1988: 441–443).

A modell összegzéseként elmondhatjuk, hogy a tárgyalási készség az együttműködés fontos tényezője lehet, ha pedig a kiterjedt nyerési halmaz feltétele is adott, a felek közötti megegyezés valószínűsége – a belső és külső változók figyelembevételével – magasnak mondható. A kétszintű játszma modellje a magyar–román államközi vitákban – így az alapszerződésről és a státusztörvényről szóló vitákban – is alkalmazható, amelyben a két állam képviselőiben eljárók mellett más szereplők, főként a nyugati államok, az európai intézmények és az RMDSZ is

érintettek voltak. A viták során kirajzolódó pozíciók, melyeket részletesen ismertettek az esettanulmányokban, rávilágítanak a kétszintű játszmán túlmutató érdekérvényesítési dinamikákra és stratégiákra, amelyet a részt vevő állami és nem állami szereplők a bel- és külpolitika szintjén folytattak.

3.2. A NORMÁK BELSŐVÉ TÉTELE: A SPIRÁLMODELL

A normák intézményesülésének Finnemore és Sikkink által bemutatott és korábban tárgyalt életciklusmodellje egy olyan ideális esetet jelentett meg, amely a gyakorlatban számos problémát felvet, főként azokban az esetekben, amikor egyes kormányzatok belpolitikai érdekektől vezérelve akadályozzák a normák átvételét, mi több, tagadják ezek létét. Ebből a feltételezésből kiindulva Risse és Sikkink egy újabb kutatás keretében az emberi jogok intézményesülését és az államok stratégiáit modellezte, amely a kisebbségi jogok elfogadása szempontjából releváns lehet a kutatás szempontjából. A szerzők által kidolgozott spirálmodell öt szakasza segíthet megérteni a transznacionális szereplők, a kormányzat és a társadalom (ellenzék) között zajló, az emberi jogok belsővé tételének folyamatát olyan államok esetében, melyek tagadják e normák létét, vagy tudatosan késleltetik ezek bevezetését (Risse–Sikkink 1999).

A spirálmodell első szakaszában az elnyomó állam képezi a vizsgálat tárgyát. Ebben a helyzetben a transznacionális szervezetek megpróbálnak elegendő információt gyűjteni az emberi jogok helyzetére vonatkozóan, hogy azt a nemzetközi közösség elé tárják, olyan hálózatot építve, mely közvetít az ellenzék és a nemzetközi közösség között.⁵⁶ Risse és Sikkink e szereplők közötti dinamika megragadására vezet be a bumeránghatás fogalmát, amely arra a folyamatra utal melynek során a belső ellenzék (pártok, NGO-k, mozgalmak) – kikerülve az állami szereplőket – nagyhatalmak, szomszédos államok vagy a transznacionális szereplők támogatását kéri (Risse–Sikkink 1999: 18). A második szakaszban az emberi jogok megsértése megjelenik a nemzetközi politika napirendjén, a transznacionális szervezetek különböző lobbitevékenységekbe kezdenek, és igyekeznek nyomást gyakorolni az érintett államra, amely visszautasítja a vádakot.⁵⁷ A harmadik fázisban a növekvő nemzetközi nyomásnak tulajdoníthatóan az államok stratégiai lépésre szánják el magukat, „taktikai engedményeket” (*tactical concessions*) tesznek, amely az emberi jogok helyzetének javítására irányul. Ez az engedmény

56 A szerzők megjegyzik, hogy az elnyomás szintje a transznacionális szervezetek mozgásterét is befolyásolja, mert ha egy államban túl nagy elnyomás van, az egyfelől akadályozza a szervezetek működését, másfelől pedig a belső ellenzéknek nincsen arra lehetősége, hogy az információt továbbítsa transznacionális szervezeteknek.

57 Ebben az esetben az állam más-más stratégiát követhet: 1. nem ismeri el az adott normát; 2. amellett érvel, hogy a tagállami gyakorlat megfelel a nemzetközi normáknak; 3. a belügyekben való beavatkozásként értékeli a kritikákat; 4. nacionalista érzelmekre alapozva igyekszik ellensúlyozni a külső beavatkozást (Risse–Sikkink 1999: 23).

ugyan nem hoz alapvető változásokat az adott állam nemzetközi normához való viszonyában, de megteremti a belső ellenzék megerősödésének lehetőségét. Noha ebben a fázisban még nem beszélhetünk a norma elfogadásáról, válaszul a külső és belső nyomásra az állam az instrumentális alkalmazkodás (*instrumental adaptation*) mellett dönt. A szerzőpáros kifejti, hogy az államok esetenként ratifikálnak egy nemzetközi szerződést, tárgyalnak a nemzetközi közösség képviselőivel vagy az ellenzékkel, ha stratégiai érdekük megkívánja, anélkül, hogy elfogadják az adott normát (Risse–Sikkink 1999: 12). A modell következő szintje a „preskriptív státusz”, amely arra utal, hogy az államok elfogadják a normák létét, a politikai diskurzusukban, mind belföldön, mind pedig külföldön hivatkoznak is rá, ez azonban nem jelenti azt, hogy tiszteletben is tartják az emberi jogokat. A normák elfogadása szempontjából döntőnek bizonyul, hogy az államok túllépnek-e vagy sem az instrumentális alkalmazkodás eszközein, és a normák érvényességének elfogadása megjelenik-e a kormányzatnak a belpolitikai szereplőkkel, más államokkal és szervezetekkel folytatott kapcsolataiban és diskurzusaiiban.⁵⁸ A normák preskriptív státusza a külső és belső nyomás következtében megteremti a normák intézményesülésének és belsővé tételének lehetőségét, amely a spirálmodell utolsó szakaszát képezi. Az államokat ekkor már a szabálykövető magatartás (*rule-consistent behavior*) jellemzi, mivel az állami intézmények elfogadják az adott normákat, és olyan törvényes kereteket alkotnak meg, melyek biztosítják a normák betartását.

Az emberi jogok elfogadásának modellje két ponton is hozzáegíthet az általam vizsgált jelenség megértésében. Egyrészt megállapítható, hogy az emberi jogok intézményesülése számos hasonlóságot mutat a kisebbségi jogok elfogadásának folyamatával. Amint azt a későbbiekben részletezem, a rendszerváltás utáni Romániában a kisebbségi jogok elfogadását hasonló viták és intézkedések kísérték. Mi több, a magyar kisebbség helyzete az államközi kapcsolatok fejlődését is meghatározta, mert a magyar diplomácia a transznacionális szervezetek előtt próbálta megjeleníteni a kérdést, amit a román fél elutasított, az anyaállami fellépést a belügyekbe való beavatkozásként értelmezve. E dinamikák feltárása növeli a modell magyarázó erejét és gyakorlati alkalmazhatóságát. Másrészt a modell további érdeme lehet, hogy hozzáegít a normák intézményesülésében részt vevő szereplők pozícióinak az értelmezéséhez, így ahhoz is, hogy milyen szerepet játszott az RMDSZ és a külső szereplők a kisebbségi jogok romániai intézményesülésében.

⁵⁸ Ennek értékelésére Risse és Sikkink négy indikátort vezetett be: 1. emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szerződések és jegyzőkönyvek ratifikációja; 2. normák belsővé tétele (alkotmány, jogszabályok); 3. intézményesített mechanizmusok, melyek az emberi jogok megsértésére vonatkozó állampolgári panaszokat kezelik; 4. A kormány diszkurzív gyakorlatában is elfogadja a normák érvényességét, a kritikákat nem kezeli belügyként, és törekszik a párbeszédre (Risse–Sikkink 1999: 29).

3.3. BRUBAKER HÁROMPÓLUSÚ VISZONYRENDSZERE

Kutatásom szempontjából egy harmadik modell is segíthet a szereplők közötti viszonyok értelmezésében. A Rogers Brubaker által kidolgozott analitikus keret a nacionalizmuselméletekből kiindulva újabb megvilágításba helyezte azokat a vizsgálatokat, melyek a térség államai és a kisebbségi közösségek viszonyrendszerét állították középpontba (Brubaker 1996: 2006). Brubaker modelljét három releváns szereplő dinamikus kapcsolatára építi: adott egyrészt két állami szereplő, másrészt pedig egy kisebbségi közösség, amely az egyik államhoz „legális állampolgárság” révén, a másikhoz pedig „etnikulturális affinitás” alapján tartozik. E viszony legfontosabb következménye abban érhető tetten, hogy a kisebbségekre egymással két „kibékíthetetlen” folyamat hat, az állam nemzetiesítő nacionalizmusa (nemzetiesítő állam) és az anyaállam nacionalizmusa (Brubaker 2006: 14–15). A hárompólusú kapcsolatrendszer tehát a nemzetiesítő állam, az anyaállam és a nemzeti kisebbségek közötti dinamikák eredményeként jön létre, azonban Brubaker arra hívja fel a figyelmet, hogy e szereplők „nem szilárd entitások”, hanem relacionális fogalmak, változó és „folyamatosan vitatott politikai mezők” (Brubaker 2006: 65).

A három pólus első elemét a nemzeti kisebbség alkotja, és olyan dinamikus (vagy egymással versengő) állapotot jelöl, amely törekszik egyrészt az állam általi elismerésre, másrészt különböző politikai és kollektív jogokat követel. A szerző által felvázolt keret egy lényeges pontja, hogy a kisebbségekre nem „egységes csoportként” tekint, hanem olyan versengő mezőre, mely többszereplős: szervezetek, politikai pártok és politikai vállalkozók törekednek arra, hogy a közösség legitim képviselőiként lépjenek fel. A nemzeti kisebbséget képviselő szereplők helyzetükből adódóan különböző stratégiákat követnek. Amint arra a szerző rámutat, a szereplők „alapállása” nagy változatosságot mutat, legalább három tekintetben. Elsőkén a követelések megfogalmazásában, a kisebbségi jogok kivívásában (az anyanyelvhasználat jogától a területi autonómiáig) jelentkezhetnek különbségek, másodsorban pedig abban, hogy az adott közösség részt vegyen-e vagy sem az állam irányításában (az együttműködés kizárása, szeparatizmus). Végül pedig a külső szereplőkhöz való viszony is jelentős viták terepét képezheti arra nézve, hogy a nemzeti kisebbségek szempontjából mennyiben indokolt az anyaállam, más államok, esetleg nemzetközi vagy regionális szervezetek támogatását kérni (Brubaker 2006: 65–68).

A nemzetiesítő állam szintén egy dinamikus helyzetet jelöl, amelynek két fontosabb jellemzője emelhető ki: egyrészt hogy az államalkotó nemzet az állam legitim „tulajdonosa”, másrészt pedig hogy az állam nevében eljárók az államra mint „megvalósulatlan” nemzetállamra tekintenek (Brubaker 2006: 14). E felfogás eredményeként a politikai döntések, a különböző szakpolitikák és programok, valamint a diskurzusok arra irányulnak, hogy növeljék a többségi nemzet

„politikai hegemoniáját”. Brubaker szerint a nemzetesítő államok nem minden esetben fogalmazzák meg nyíltan „pozíciójukat”, ami nehézséget okozhat az operacionalizálásban, egyben pedig felértékeli a percepció jelentőségét. Abban az esetben is nemzetesítő egy állam – véli a szerző –, ha a másik két szereplő, az anyaállam vagy a kisebbségi közösség képviselői az állam egészét (politikákat, szimbólumokat és egyéb gyakorlatokat) annak „észlelik” (Brubaker 2006: 68–71).

Az anyaállam – hasonlóan az előzőekben tárgyalt két fogalomhoz – egy dinamikus, egymással akár versengő alapállást jelöl, amelynek alapja a határon túl élő nemzetrészek iránti felelősségvállalás. Brubaker szerint egy állam akkor válik anyaállammá, amikor 1. a politikai elitek azonos nemzetiségűként kezelik vagy a nemzethez tartozóként értelmezik egy szomszédos vagy más állam állampolgárait; 2. a „közös nemzeti mivolta” hivatkozva felelősséget vállalnak az „etnikai rokonok iránt” (Brubaker 2006: 15). A szerző itt is hangsúlyozza, hogy az anyaállamon belül jelentős vitákhoz vezethet egyrészt a felelősségvállalás tartalmának meghatározása, amely az anyaállami szerep tagadásától a nemzeti kisebbségeket megcélzó programokon keresztül az állampolgárság megadásáig terjedhet, másrészt a kisebbségi közösségekkel kialakított kapcsolatok jellege, végül pedig a nemzetközi fórumokon való kisebbségvédelmi fellépés indokoltsága (Brubaker 2006: 71–72).

A Brubaker által kidolgozott modell újszerű jellege abban áll, hogy az entitásokat nem tekinti elve „statikusnak”, hanem a mezők (külső) dinamikus jellegére és a mezőkön belüli versengő helyzetekre hívja fel a figyelmet (Brubaker 2006: 72–73). A hárompólusú viszonyrendszerben a mezőkön belüli és mezők közötti relációk összefüggnek, „a kölcsönhatás válaszszerű és interaktív” abban az értelemben, hogy a szereplők figyelemmel kísérik a másik mezőben zajló folyamatokat, és jelentős vitákhoz vezethet a mezők szereplői között egy másik mezőben zajló folyamat interpretációja, amelynek az esetek döntő többségének gyakorlati (politikai) következményei is vannak. Példaként a nemzetesítő állam intézkedése – a nemzeti kisebbség számára kedvezőtlen jogszabály gyakorlatba ültetése – hozható fel, amely a másik két mezőben is változásokat eredményez. Míg az anyaállam részéről a nemzeti kisebbségek támogatását és a nemzetközi fórumokon való erőteljesebb fellépést, a nemzeti kisebbségek esetleges radikalizálódását és a nemzetesítő állam reakcióját eredményezheti.

A hárompólusú viszonyrendszer mint elemzési keret bevett modellnek számít azon társadalomkutatók körében, akik térségünkben a többség–kisebbség viszonyával, valamint az etnikumközi kapcsolatokkal foglalkoznak, mert egyrészt nem tekinti egységes aktornak a relacionális mező szereplőit, másrészt a korábbi elméleti irányzatoktól eltérően nagyobb magyarázóerővel bír az anyaállam (Magyarország), a nemzetesítő állam (Románia) és az RMDSZ (kisebbségi közösség képviselője) viszonyrendszerére vonatkozóan.

3.4. A MODELLEK BÍRÁLATA

Annak ellenére, hogy Putnam, Risse és Sikkink, valamint Brubaker modellje széles körben elterjedt a szakirodalomban, a kidolgozott modelleket egyrészt aktorközpontú bírálatok érték (kik tekinthetők az egyes modellekben releváns szereplőknek, e szereplők milyen viszonyban vannak egymással), míg mások arra hívták fel a figyelmet, hogy kidolgozottságuk ellenére nem nyújthatnak kellő magyarázatot az államközi és a többség–kisebbség viszonyának vizsgálatában.

A kétszintű játszma modelljében Putnam a két szinten zajló tárgyalási mechanizmusokra helyezi a hangsúlyt, ezzel ellentétben pedig kevés figyelmet szentelt a tárgyalásokban részt vevő szereplőkre és a szereplők közötti viszonyokra. Annak ellenére, hogy a szerző a bel- és a külpolitika szintjén meghozott döntések folyamatának vizsgálatában bírálja az államközpontú megközelítést és azt a felfogást, amely az államot egységes (és racionális) szereplőként tünteti fel (Putnam 1988: 432–33), mégsem elemzi részletekbe menően azokat a szereplőket, melyek akár a belpolitika, akár a külpolitika szintjén befolyásolják a döntéshozatalt. Ebből kifolyólag az ellenzéki pártok és érdekcsoportok mellett Putnam nem számolt a kisebbségi közösségek képviseletét ellátó szervezetekkel, a diaszpóraszervezetek lobbitevékenységével.

A modell továbbá azért tekinthető államközpontúnak, mert az elemzésben a szerző a nemzetközi szintet csupán az államközi kapcsolatokra, tehát az államok közötti interakciókra korlátozza, és nem veszi figyelembe a belpolitika és a nemzetközi kapcsolatok szintjén zajló érdekvényesítés transznacionális dimenzióját (Morin 2010: 312). E felfogás arra enged következtetni, hogy a belpolitika szintjén megjelenő szereplők, a nemzetközi intézmények és európai fórumok ugyan befolyásol(hat)ják a felek viszonyát, ösztönzően hatnak egyes döntések meghozatalára, azonban az államközi kapcsolatok alakításában az állami szereplők a meghatározók.

Az erre irányuló megközelítéseket vitatják azok a szerzők, akik a nemzetközi és regionális szervezetekben vizsgálják az érdekegyeztetés folyamatát, és más szereplők, esetenként egy harmadik fél befolyását vélik meghatározónak. Patterson a háromszintű játszma bevezetését (*three-level games*) javasolta a modell kiegészítéseként, arra hivatkozva, hogy az EU-s szakpolitikák alakításában egyrészt a tagállami érdekek, másrészt pedig az EU egyes intézményei, főként pedig az Európai Bizottság szerepe meghatározó (Patterson 1997). A háromszintű modell az etnopolitikailag mobilizált közösségek esetében is irányadó lehet, azokban az esetekben, amikor a többség–kisebbség viszonyát a külső szereplők nagymértékben befolyásolják, mérsékelve a szereplők által képviselt álláspontokat (Kubicek 1997).

Végül pedig a kétszintű játszmat azért érték bírálatok, mert Putnam kevés támpontot ad arra vonatkozóan, hogy az egyes szereplőknek milyen stratégiákat

kellene követniük ahhoz, hogy a lehető legjobb eredményt érjék el. Amint arra Putnam rámutatott, a nyerési halmazok méretét számos tényező határozza meg, azonban ez csak részben magyarázza a kimeneti oldal eredményeit. Leonard Schoppa (1993: 383–386) szerint ennél meghatározóbb szereppel bír a fő tárgyalók stratégiája, amely egyrészt arra irányulhat, hogy az adott problémát a szélesebb közvélemény elé tárja, másrészt pedig az alternatívák ismertetésével befolyásolja a döntéshozatalt az érintett államokban.

A kétszintű játszma modelljével szemben a Risse–Sikkink által kidolgozott spirálmodell kevésbé államcentrikus, mert a hangsúlyt nem az emberi jogokat megsértő államokra helyezi, hanem a transznacionális hálózatra, melyek az ellenzéki csoportokkal együttműködve az emberi jogok intézményesülésének előmozdításában érdekeltek. Jeffrey Checkel a modellről készült könyvrecenziójában úgy látja, hogy a szerzőpáros a felülről érkező hatások hangsúlyozásával másodlagos szerepet szánt az állami intézmények képviselőinek, akik nem passzív szemlélői a nyomásgyakorlásnak, hanem sajátos célkitűzéseik mentén cselekszenek (Checkel 2000: 1339). Ebből következik, hogy a szerzők előre adottnak tekintik a szocializáció eredményét, amely az államok normakövető magatartásában nyilvánul meg. Ennek kapcsán Jetschke és Liese (2013: 33–34) a modell idealista jellegére mutat rá, amiért a szerzőpáros nem számolt az esetleges visszarendeződéssel vagy annak a lehetőségével, hogy a demokratikusnak tekintett államokban is sérülhetnek az emberi jogok.

Vitatható továbbá az is, ahogyan az államok a transznacionális hálózatok tevékenységének eredményeként elsajátítják az adott normát. A KKE-i államok NATO- és EU-integrációja rámutatott a normatív ösztönzők korlátaira, és felértékelte a tagsági feltételrendszert, esetenként pedig a nyugati államok szerepét, valamint a nagyhatalmi befolyást, főként azokban a helyzetekben, amikor a nemzeti érdek átértelmezése vagy a szuverenitás kérdése került napirendre. A modell további hiányossága, hogy a nyugati államok mellett nem számol az anyaállamokkal, akik érdekeltek az etnikai, nyelvi és kulturális értelemben vett nemzetársak emberi és kisebbségi jogainak biztosításában, ennek érdekében pedig támogatják a kisebbségi politikai szervezet(ek) külgügyi tevékenységét, erősítve ezzel az államra nehezedő külső nyomást.

Nagy népszerűsége ellenére a Brubaker által kidolgozott modellt számos bírálat érte, több kutató pedig arra tett kísérletet, hogy pontosítsa, illetve kiegészítse a szerző elméleti fejtegetését, növelve ezáltal a hárompólusú viszonyrendszerre épülő magyarázatok megbízhatóságát. A kritikák egy része a szereplők közötti viszonyok eltérő értelmezésére mutat rá, míg mások aktorközpontú megközelítésből azt róják fel a szerzőnek, hogy túlértékelte egyik vagy másik mező szerepét, ezáltal pedig a felvázolt relációs mező kevésbé dinamikus, mint ahogyan azt Brubaker feltételezte.

Taras Kuzio tanulmányában amellet érvelt, hogy a brubakeri modellt alkalmazó szerzők pontosabb kritikai észrevételek megfogalmazása nélkül vették át és alkalmazzák a nemzetiesítő állam fogalmát. A nemzetépítés folyamatát vizsgálva a szerző kiemeli, hogy mivel Brubaker a „nemzetiesítő állam” fogalmát csupán a posztkommunista államokra korlátozva alkalmazta, nem tudott túllépni a polgári és (etno)kulturális nemzetfelfogás dichotómiáján, ráadásul „a posztkommunista nemzetépítéssel szemben a nyugat-európai és észak-amerikai nemzetépítést eszményíti” (Kuzio 2001: 144). Érvelésében a szerző kifejtette, hogy a posztkommunista államokra rávetített „nemzetiesítő” szerep a liberális demokráciáknak tekinthető nyugat-európai államok politikáit is jellemzi, Charles Tillyre hivatkozva pedig kiemeli, hogy minden európai kormány tett a lakosság homogenizációját célzó lépéseket” (Tilly 1975: 44, idézi Kuzio 2001: 144).

Brubaker a hárompólusú viszonyrendszerben alapvetően egy folyamatos konfliktusos viszonyt ír le. Kifejti, hogy noha a nemzetiesítő állam, az anyaállam és a nemzeti kisebbség kapcsolatrendszere „nem mindenhol és nem mindig jár konfliktusokkal”, azonban a mezők kölcsönhatása és az eltérő „nacionalizmusok” nem csökkentik, hanem inkább növelik a konfliktus kialakulásának a lehetőségét, amint azt Jugoszlávia példáján szemlélteti. A felvázolt viszonyrendszert többen túl statikusnak tartják, mert a szerző nem számolt a mezőkön belüli jelentősebb változásokkal, így az EU-s csatlakozást megelőző intézményi változásokkal sem (Harris 2009), vélhetően azért, mert a versengő pozíciók már eleve meghatározzák a szereplők egymáshoz való viszonyát, amely a többséggel folytatott együttműködés és a fegyveres konfliktus felvállalása közötti tartományában értelmezhető (Brubaker 2006: 64–74). Ennek kapcsán Jenne a modell korlátaira mutat rá, ugyanis a triadikus viszony kimenetele elméleti szempontból bizonytalan, mert nem jelzi előre, hogy mely esetekben következhet be a szereplők radikalizációja, illetve mikor fordulhat visszájára a „radikalizációs spirál” (Jenne 2007: 38). A felmerülő problémákat Brubaker a „társadalmi és politikai cselekvésben rejlő esetlegességgel” magyarázza, mivel – meglátása szerint – a relacionális mezőn belül nem lehet előre látni és pontosan megmagyarázni, hogy „milyen nemzetiesítő alapállás, milyen kisebbségi önértelmezés és milyen anyaország-politika válik uralkodóvá” (Brubaker 2006: 80–81). Az e folyamatokban rejlő „esetlegességek” jelentős mértékben korlátozzák a modell előrejelző funkcióját.

A nemzetiesítő államok szerepének újragondolása mellett az anyaállam szerepének túlértékelése is megjelent a kritikai szakirodalomban. Michele E. Commercio az észtországi és kazahsztáni orosz kisebbség helyzetét vizsgálva arra mutat rá, hogy a nemzetiesítő politika és a gazdasági körülmények sokkal nagyobb hatással vannak a kisebbségek pozícióira, mint az orosz külpolitika, ami azon túl, hogy hallatja hangját a „közel külföldön” élő nemzettársak érdekében, kevés konkrét lépést tett az ellenük hozott intézkedések megszüntetéséért (Commercio 2010: 19). Mi több, a kisebbségi közösségek helyzete a diszkriminatív intézkedések ellenére

is konszolidálódhat – amint az észtországi oroszok példája mutatja –, ha gazdasági helyzetük stabilizálódik. Ezzel szemben a kazah kisebbségpolitika, amely számos akkomodációs jellemvonást tükröz (pl. oktatás és nyelvpolitika) a romló gazdasági pozícióknak tulajdoníthatóan, nem tudta lelassítani az orosz kisebbség látványos elvándorlását (Commercio 2010).

A modell további értelmezéseiben az jelenik meg, hogy míg Brubaker túlértékelte a relacionális viszony jelentőségét, mások csupán a szereplők (mint egységes aktorok) közötti hárompólusú viszonyrendszerre fókuszáltak. A mezők közötti relacionális viszonyt figyelembe véve Vello Pettai azt hangsúlyozza, hogy ha figyelembe vesszük a relacionális mezőben a szereplők eltérő percepcióit és alapállását, akkor a szereplőket úgy kellene értelmeznünk, mint 1. akik egymásról szubjektív percepcióval bírnak, és 2. a pólusokon belül különböző véleménnyel rendelkeznek (Pettai 2006: 133). A szerző szerint egy ilyen értelmezés rendkívül összetett tenné a modell alkalmazását, és megnehezítené az egyes mezők működésére vonatkozó hipotézisek megfogalmazását, következésképpen a szerzők többsége a modell szűkítő értelmezését alkalmazza (Pettai 2006: 133–134).

A nemzetiesítő állam fogalmára és a nemzetközi és regionális szervezetek szerepének mellőzésére vonatkozó kritikai észrevételekre Brubaker egy későbbi tanulmányában válaszolt, rámutatva arra, hogy a nemzetiesítő állam fogalma nem egy elmélet, hanem egy fogalmi eszköz (*conceptual tool*), amely nem jelezheti előre, hogy „mennyiben lesz nemzetiesítő egy állam, és milyen módon lesz nemzetiesítő” (Brubaker 2011: 1807–1809). A nemzetiesítő állam a szerző szerint olyan kategória, amelyet – megismételve korábbi megállapítását – a következő diskurzusok, politikák és folyamatok jellemeznek: 1. az államalkotó nemzet vagy nemzetiség megkülönböztetett szerepének hangsúlyozása; 2. az államalkotó nemzet az állam tulajdonosa; 3. az államalkotó nemzet nem prosperál, kedvezőtlen helyzetben van; 4. az államalkotó nemzet kultúráját, nyelvét, gazdasági és politikai hegemóniáját elő kell mozdítani; 5. a nemzetiesítő lépések kompenzáló jellegének hangsúlyozása az államalkotó nemzetet ért korábbi elnyomás és diszkrimináció ellensúlyozása céljából (Brubaker 2006: 89; 2011: 1786).

4. A NÉGYPÓLUSÚ VISZONYRENDSZER MINT ELEMZÉSI KERET

Brubaker modelljét a legtöbben azért illették kritikával, mert a hárompólusú viszonyrendszerre épülő modelljében nem számolt a nemzetközi szervezetekkel, és kevés figyelmet fordított a térségünkben igen aktívnak mondható integrációs szervezetek tevékenységére. A szerző munkájában a nemzetközi intézmények több helyen is megjelennek, de nem a triadikus viszonyt közvetlenül befolyásoló mezőként, hanem olyan szereplőként, amelyhez az anyaállam vagy a nemzeti

kisebbség panasszal fordulhat, tőlük támogatást kérhet (Brubaker 2006: 64–66), valamint nyomásgyakorló szervezetként, melyek rábírnák az új államokat, hogy a kisebbségeket védő jogszabályokat fogadjanak (Brubaker 2006: 109).

A térségünkkel foglalkozó szakirodalom érvényes elemzési keretnek tekinti a nemzetiesítő állam, az anyaállam, a nemzeti kisebbségek és az európai fórumok viszonyrendszerének vizsgálatát, melyet számos empirikus példa és összehasonlító esettanulmány bizonyít. Ezzel a megközelítéssel egyetértve amellet érvelek a továbbiakban, hogy a bemutatott modellekhez képest a négypólusú viszonyrendszerre épülő analitikus keret az, amely a leginkább megragadja a szereplők közötti többszintű játszmat egy olyan időszakban, amikor a szereplők preferenciáit egyrészt a külső folyamatok, másrészt a többi szereplő „alapállása” alakította. A szakirodalomból elsőként a modell bevezetése melletti érveket ismertetem, és azokat a fontosabb munkákat emelem ki, melyek az európai intézmények szerepét és befolyását hangsúlyozták. Másodsorban pedig a négypólusú viszonyrendszerrel kapcsolatos kritikai észrevételeket részletezem, míg végül a kötetben alkalmazott, négypólusú viszonyrendszer fontosabb jellemzőit ismertetem.

4.1. A MODELL BEVEZETÉSE MELLETTI ÉRVEK

A szakirodalomban hivatkozott szerzők azért tartották indokoltnak a brubakeri modell kiegészítését, mert meghatározó szerepet tulajdonítottak az európai intézményeknek, egyrészt a többség–kisebbség közötti konfliktusok megelőzésében, másrészt pedig olyan, a kisebbségi közösségek integrációját célzó jogszabályok elfogadásának szorgalmazásával, amellyel az államközi kapcsolatokat is befolyásolták (Zellner 1999; Galbreath 2003; 2006; Ieda 2004; Kelley 2004; Kemp 2006; Sata 2006; Harris 2007; Galbreath–McEvoy 2010; Kántor 2014).

Elsőként az EBESZ kisebbségi főbiztos tevékenységének az értékelésére vonatkozó összehasonlító kutatásban – amelyre már hivatkoztam korábban – merült fel a hárompólusú viszonyrendszer kibővítése. A kutatásról készült módszertani bevezetőben Zellner nem fogalmazott meg lényegesebb kritikákat a modell kapcsán, de – a nyugati integrációnak tulajdoníthatóan – szükségesnek érezte a brubakeri viszonyrendszer kiegészítését azon szervezetekkel (NATO és EU), melyek tagsági feltételeket támasztottak a csatlakozó államokhoz (Zellner 1999: 26).

Zellnerrel szemben David J. Smith már hangsúlyozta Brubaker modelljének hiányosságát, és arra hívta fel a figyelmet, hogy bármely KKE-i állam identitáspolitikáját érintő vitában a nemzetközi szervezeteket – az euroatlanti dimenziót – kell középpontba állítani, aminek eredményeként négypólusú viszonyrendszerrel beszélhetünk (Smith 2002: 9). A szerző úgy látja, hogy az európaizáció – hasonlóan a Brubaker által elkülönített nacionalizmus típusokhoz – „változatosan elrendeződő és folyamatosan vitatott mező” (Brubaker 2006: 65), ahol

különböző szereplők, államok, szervezetek, pártok és mozgalmak versengenek egymással (Smith 2002: 11). Észtország példáján Smith rámutatott arra, hogy az európai normákról és a kisebbségi jogokról szóló vitákban – amelyeket a szereplők saját „alapállásuk” szerint értelmeztek – az európai fórumok (EBESZ, NATO, EU) hogyan váltak a relacionális mező „integráns részévé”. Smith mellett Lynn M. Tesser (2003), David J. Galbreath (2003; 2005), Judith Kelley (2004) is a brubakeri modell kibővítése és a négypólusú viszonyrendszer mint elemzési keret indokoltsága mellett érvelt, annak tulajdoníthatóan, hogy az európai intézmények az általuk közvetített normákkal befolyásolták a KKE-i államokat, esetenként pedig a tagjelölt államok kisebbségpolitikáját is.

Az EU keleti bővítésével foglalkozó szakirodalomban is megjelent a triadikus viszony újragondolása. Csergő és Goldgeier elemzésükben azt emelték ki, hogy az integráció jelentősen befolyásolta a nacionalista törekvéseket, és hangsúlyozták, hogy miközben a (többségi) nemzet újratermelődését elősegítő intézményes keretek fenntartása képezi a jelenkori nacionalizmus egyik közös pontját, változnak azok a módzatok, ahogyan a különböző szereplők megőrzik és fenntartják az állam területe feletti „fennhatóságukat” (Csergő–Goldgeier 2004: 22). Noha jelzik, hogy Brubaker nem számolt az európai integrációval, figyelmük az európai államok nemzetépítési és nacionalista stratégiáinak – hagyományos, állam alatti, transzszuverén és protekcionista – keretezésére irányul. A szerzőpáros arra a megállapításra jut, hogy az integráció folyamatában továbbra is meghatározó a területelvűség és a nacionalizmus. Az integráció és a nacionalizmus nem zárják ki egymást, mert az EU keretet teremt azon „szövetséges” és „versengő” nacionalista stratégiáknak, melyek nem veszélyeztetik a demokratikus berendezkedést (Csergő–Goldgeier 2004: 32).

A Csergő és Goldgeier által bevezetett transzszuverén nemzetépítési stratégiának a magyar nemzetpolitikában több kormányzati szintű intézkedése beazonosítható. Osamu Ieda a státustörvényről szóló elemzésében arra mutat rá, hogy a posztkommunista államokban elfogadott jogszabályok, melyek a határon túli kisebbségek integrációját célozták, komoly „intézményi kihívást” jelentettek a nemzetépítésre (nemzeti identitás újraértelmezése) és az európai integrációra (megfelelés az EU-s követelményeknek) nézve, és arra a megállapításra jut, hogy térségünket a státustörvény-szindróma jellemzi (Ieda 2004: 4). A szerző részletesen elemzi az európai fórumok érvrendszerét és a jogszabály elfogadását követően megfogalmazott kritikákat, ami arra enged következtetni, hogy a vitában megjelenő intézményeket (ET, EBESZ kisebbségi főbiztosa, EU) a relacionális mező részének tekinti (Ieda 2004: 31–48).

A hárompólusú viszonyrendszer bővítésének szükségessége a KKE-i államok integrációja kapcsán, a tagsági feltételrendszerek meghatározásával és a csatlakozó államok kisebbségpolitikáját befolyásoló EU-s intézmények kritikai értékelésével került az érdeklődés előterébe (Johns 2003; Vermeersch 2004). Johns

elemzésében arra mutat rá, hogy az EU keretén belül igencsak vitatott a kisebbségekkel kapcsolatos normák helyzete, ami egyrészt az igen eltérő tagállami jogszabályoknak, másrészt a kötelező EU-s normák hiányának tulajdonítható. A tagállamok (Németország és Olaszország) és az akkori tagjelölt államok (Észtország, Lettország, Magyarország) kisebbségpolitikáját vizsgálva azon a véleményen van, hogy „kettős mérce” jellemzi az EU kisebbségekkel kapcsolatos gyakorlatát, ugyanis a csatlakozás feltételrendszerével olyan elvárásokat támaszt a tagjelölt államokkal szemben, melyet számos „rég”i tagállam sem teljesít (Johns 2003: 690–99).

Peter Vermeersch vitatja azon sokat hangoztatott szakértői és az EU különböző intézményei által tett megállapításokat, melyek meghatározónak tartják az EU szerepét a KKE-i államok kisebbségpolitikájának változásában. Meglátása szerint ez többnyire arra vezethető vissza, hogy a kisebbségi problémák a kezdeti szimbolikus kérdésektől normává, az emberi jogok védelmének kontextusában pedig a csatlakozási kritériumok részévé váltak, így a kisebbségvédelem összekapcsolódott a tagsági feltételrendszerrel (Vermeersch 2004: 6–7). A szerző azon az állásponton van, hogy a KKE-i államok kisebbségpolitikájára ugyan hatással volt az integráció, de „ebben nem a bővítés volt az egyetlen és legfontosabb tényező”: míg egyes államok stratégiai megfontolásból, addig mások saját érdekeik mentén – az EU által biztosított mozgástéren belül – módosították a kisebbségekre vonatkozó jogszabályokat (Vermeersch 2004: 17).

Ha az európai integráció hatását a kisebbségek helyzetének alakulása szempontjából értékeljük, elmondható, hogy a változások – még abban az esetben is, ha kritikusán tekintünk ezekre – túlmutatnak a kisebbség–többség dimenzióján. A korábbiakban idézett Galbreath és McEvoy tanulmányukban a kisebbségi kérdésre fókuszálva vizsgálták az államközi kapcsolatok alakulását, és arra mutattak rá, hogy az EU intézményei számos esetben – korlátozott módon ugyan, de – pozitív irányban befolyásolták az anyaállam és a nemzetiesítő állam viszonyrendszerét függetlenül az adott állam (tagállam, csatlakozó állam vagy nem tagjelölt állam) státusától. Ennek leggyakoribb módja, amikor az EU a belpolitika szintjén segíti elő a változásokat, amelyek hatással vannak az államközi kapcsolatokra is (Galbreath–McEvoy 2010). Mindazonáltal a tanulmány legfontosabb megállapítása az, hogy kisebbségi kérdésekben az integráció számos esetben megmutatta korlátait és változó hatását az anyaállam–nemzetiesítő állam kapcsolatára nézve (Galbreath–McEvoy 2010: 375).

4.2. A NÉGYPÓLUSÚ VISZONYRENDSZERT ÉRT BÍRÁLATOK

A négypólusú viszonyrendszer bevezetése melletti érvek felleltározását követően indokolt kitérni a modellt ért bírálatokra is, melyek két fontosabb kérdéskört érintettek: egyrészt azt, hogy a triadikus viszony kibővítésével az európai intézmények

is a relacionális mező részévé válnak-e, vagy nem, másrészt pedig hogy mely intézmények és milyen módon alakították a többi szereplő preferenciáját és alapállását.

A fentiekben már idézett Zellner azt az álláspontot képviselte, hogy a négypólusú viszonyrendszerben az ET és az EBESZ is meghatározó, azonban e szervezeteket azért nem tekintették a modell integráns részének, mivel „puha kötelezettségeket” támasztottak a KKE-i államokkal szemben, és a szervezeten belüli tagság sem vezetett „kölcsonös függőségi viszonyhoz” (Zellner 1999: 26). Az így kiegészült modellben a szereplők között négy, egymással összefüggő kapcsolati szintet különítettek el: 1. többség–kisebbség viszonyrendszere; 2. kétoldalú–nemzetközi viszony a két állam között; 3. többoldalú–nemzetközi viszony a két állam és az európai fórumok között; 4. transznacionális kapcsolat a kisebbség és az anyaállam közt (Zellner 1999: 27).

Elemzésében Kemp is meghatározó szerepet tulajdonít az európai fórumoknak, ennek ellenére nem tekinti a relacionális mező külön pólusának, így nem tartja indokoltnak a négypólusú viszonyrendszer bevezetését. A szerző egyrészt hangsúlyozza, hogy az európai fórumok a legkülönbözőbb eszközökkel befolyásolták a csatlakozó államokat, a státustörvény vitájában pedig e szervezetek együttműködése „összehangolt” volt: míg az EU – a bővítés folyamatában – a jogszabály módosítására ösztönözte a kormányt, az ET a Velencei Bizottság által megfogalmazta az irányelveket, addig az EBESZ kisebbségi főbiztosa közvetített a felek között (Kemp 2006: 121). Ennek ellenére az európai fórumok és a mező többi szereplője között nem jöhetett létre szerves kapcsolat, amely befolyással lett volna a többi szereplő pozíciójára és percepciójára. Kemp szerint az európai intézmények elsősorban keretet és mintákat biztosítottak azon esetekre, amikor „a felek a belpolitika és a kétoldalú kapcsolatok szintjén kimerítették a fennálló ellentétek rendezésére vonatkozó eszközöket” (Kemp 2006: 123).

Brubaker a hárompólusú viszonyrendszer kibővítésére vonatkozó észrevételekre nem adott részletező választ. Azt ugyan elismeri, hogy az európai fórumok alkotta „hálózat” (EU, NATO, EBESZ, ET) eltérő mértékben ugyan, de befolyásolta a szereplőket, legfőképpen pedig a nemzetiesítő államokat (Brubaker 2011: 1787), azonban ezeket továbbra sem tekinti a relacionális mező részének, hanem a gazdasági függőségre épülő hálózatokkal együtt olyan „tényezőknak”, melyek gátat szabhatnak a nacionalista stratégiáknak.

4.3. A KÖTETBEN ALKALMAZOTT NÉGYPÓLUSÚ VISZONYRENDSZER ÉRTELMEZÉSE

A hárompólusú, valamint ennek kibővített változataira vonatkozó kritikai szakirodalom alapján megállapítható, hogy az államközi kapcsolatokat, a többség–kisebbség viszonyát és ezeket a dinamikákat meghatározó külső szereplők

befolyását a négypólusú viszonyrendszerben indokolt újragondolni. Noha helyesnek érzem és elfogadom Zellnernek és Kempnek az ET és az EBESZ szerepére vonatkozó megállapítását, következtetéseikkel nem értek egyet. A két intézmény tevékenységéről készült eddigi vizsgálatok véleményem szerint azt igazolják, hogy ezek a szervezetek – annak ellenére, hogy más eszközrendszerrel rendelkeznek – befolyással bírtak az államközi kapcsolatok és a többség–kisebbség viszonyának alakulására. Amint a főbiztos romániai tevékenységét elemző kutatás is rámutatott, személyes jelenléte és aktív szerepvállalása az oktatási és nyelvi jogokkal kapcsolatosan jelentősen alakította és befolyásolta a másik két mezőben (nemzeti kisebbség és nemzetiesítő állam) zajló politikai vitákat (Horváth 2002). A külső szereplők befolyása – lásd a státustörvény kapcsán a Velencei Bizottság és az EBESZ kisebbségi főbiztosának szerepét – nem csupán a belpolitika, hanem az államközi kapcsolatok szintjén is meghatározónak bizonyult. Egy további érv az ET és az EBESZ szerepeltetésére a kibővített modellben – amely több helyen is visszaköszön a szakirodalomban – arra vonatkozik, hogy az európai fórumok tevékenysége szorosan összefügg, ugyanis a szervezetek azzal is növelték befolyásukat, hogy állandó hivatkozási pontnak tekintették a másik szervezet által elfogadott normákat és dokumentumokat.⁵⁹

A négypólusú viszonyrendszer bevezetését több tényező indokolta. Egyrészt a négypólusú viszonyrendszerről szóló szakirodalom a brubakeri modell kibővítéseként érvényes modellnek tekinti térségünk államközi és a többség–kisebbség viszonyát feltáró folyamatoknak és ezek következményeinek értelmezésében. Másrészt a modell alkalmazását a szakirodalmi áttekintés is szükségessé tette, amelyben ugyan nem törekedtem aktorközpontú megközelítésre, de az áttekintésből mégis kirajolódtak a relációs mező releváns szereplői, a mezők közötti kapcsolatok jellege (konfliktusos, avagy együttműködésre épülő viszony), valamint a mezőkön belüli alapállások. Elfogadva Brubaker megközelítését, a négypólusú viszonyrendszerre épülő kapcsolatrendszert dinamikusnak tekintem, melyben változó az egyes szereplők alapállása, és folyamatosan vitatott egyik vagy másik szereplő státusa.

A négypólusú viszonyrendszerre épülő analitikus keretben releváns szereplőnek tekintettem Magyarországot, Romániát, az RMDSZ-t és az európai intézményeket, illetve azokat az államokat, amelyek befolyással voltak a magyar–román kapcsolatok alakulására. A relációs mezőben Magyarországra mint anyaállamra tekintek, mert a rendszerváltást követően felelősséget vállalt a határon túli magyarságért. Ennek gyakorlati megnyilvánulását képezi az anyaállam fellépése a határon túli közösségek védelme érdekében a kétoldalú kapcsolatok szintjén,

59 Galbreath elemzésében kiemelte, hogy a főbiztos akkor is befolyásolhatta a nyelvi jogokat érintő jogszabályok változását, amikor az EU-integrációra és az ET Keretegyezményére hivatkozva nyomást gyakorolt a lett államfőre (Galbreath 2006: 402).

illetve a nemzetközi szervezetek előtt, annak érdekében, hogy tematizálja a nemzetiesítő államoknak a kisebbségi közösségek elleni intézkedéseit. Az anyaállami felelősségvállalás a rendszerváltást követően konkrét nemzetpolitikai lépésekben is kifejeződött, a támogatáspolitikai intézményesülésétől kezdve a könnyített honosítási eljárás és a szavazati jog kiterjesztéséig. Mindazonáltal szükséges hangsúlyoznom, hogy noha az anyaállami fellépés indokoltságáról, valamint a határon túli magyarok támogatásáról konszenzus volt a parlamenti pártok között, azok cél- és eszközrendszeréről jelentős viták alakultak ki, amelyek megosztották nemcsak a politikai szereplőket, hanem a magyarországi közéletet is.

Ezzel szemben Románia nemzetiesítő államnak tekinthető egyrészt azért, mert a rendszerváltást követően elfogadott alkotmány az államot a román nép államaként határozza meg, másrészt a jogalkotásában nyíltan vagy burkolt szándékkal az állam nyelvének és kultúrájának előmozdítására törekedett. Noha biztosított az etnikai pártszerveződés lehetősége, és a kisebbségek széles jogosítványokkal rendelkeznek, amelyeket Románia a nemzetközi intézmények előtt sikerrel kommunikált, az állami intézmények – a nemzetiesítő állami logika értelmében – e jogok gyakorlati érvényesülését többnyire restriktív módon értelmezik. A nemzetiesítő állami logika az államközi kapcsolatok rendszerváltás utáni időszakát is meghatározta, ugyanis Románia folyamatosan vitatta a magyar kormány nemzetpolitikáját és fellépését a romániai magyarság érdekében mind az államközi kapcsolatokban, mind pedig az európai intézmények előtt.

A harmadik szereplő a romániai magyarság képviselőjét ellátó szervezet, az RMDSZ, amely megalakulása óta kettős funkciót töltött be: egyrészt felvállalta a politikai képviselet és érdekvédelem feladatát, másrészt társadalomszervező szereppel is bírt, mindazonáltal a szövetséget pártszerű működés jellemzi.⁶⁰ Míg az 1990-es évek első felében az RMDSZ Magyarország támogatásával főként a nemzetközi fórumok előtt igyekezett megjeleníteni a romániai magyarság problémáit, a kormányzati integráció kiszélesítette az érdekvédelem eszközrendszerét, és lehetővé tette az erdélyi magyarság számára kedvező reformok és döntések meghozatalát, illetve a kormányzati forrásokhoz való hozzáférést. E pozíció a 2000-es években némileg felértékelte a szövetség közvetítő szerepét az államközi kapcsolatokban, amelyet leginkább a többséggel folytatott eseti alkuk és a politikai viszonyok határoztak meg. Mindazonáltal a kormányzati részvétel következményeként – amelynek eredményei leginkább a megszerzett pozíciókban és erőforrásokban érhetőek tetten – bizonyos kisebbségi követelések mérséklődtek, így

60 Noha az RMDSZ egységes entitásként jelent meg a román politikai szereplőkkel folytatott tárgyalásokon, fontos megemlíteni, hogy a szövetség történetének első évtizedét nagymértékben meghatározták a belső ellenzékkel folytatott viták, amelyek a versenypártok megjelenését (EMNP, MPP, EMSZ) eredményezte. Következésképpen az RMDSZ nem az egyetlen, de a választási eredményeket és a megszerzett tisztségeket tekintve a romániai magyar politika domináns szereplője.

az autonómia kivívása lekerült a napirendről, olyannyira, hogy már a választók mobilizációját célzó üzenetekben sem jelenik meg.

Az európai fórumok alkotják a mező negyedik pólusát, amelyben meghatározó az ET, az EBESZ, a NATO és az EU, valamint néhány nyugati állam (pl. az Egyesült Államok) fellépése. Ezek a szereplők sajátos érdekeik alapján, a rendelkezésükre álló eszköztárral (normatív ösztönzők, tagfelvétellel járó feltételrendszerek) befolyásolták mind az államközi kapcsolatok, mind pedig a többség–kisebbség viszonyának alakulását. A vizsgált esettanulmányokban rámutatok arra, hogy a külső szereplők befolyása ugyan csökkent az államközi kapcsolatok rendeződésével, normaalkotó szerepük azonban fennmaradt.

ÖSSZEGZÉS

A kötet elméleti keretezését azoknak a folyamatoknak az ismertetésével kezdtem, amelyek megítélésem szerint jelentősen befolyásolták a szereplők viszonyát. Arra mutattam rá, hogy a renacionalizáció, a politika transznacionalizációja és az európai integráció időben eltérő intenzitással, de összefüggő hatással voltak az államközi kapcsolatok és a többség–kisebbség viszonyára. Magyarország, Románia, az RMDSZ és az európai intézmények viszonyát a nemzetközi kapcsolatok uralkodó elméleteinek perspektívájából értelmeztem. Arra a megállapításra jutottam, hogy a realizmus, a liberalizmus, a szociálkonstruktivizmus és az angol iskola elméleti irányzatai egymagukban nem adnak kielégítő magyarázatot a két állam és az erdélyi magyarság kapcsolatainak értelmezéséhez, azonban a kötet szempontjából a négy paradigma hasznossága egymás kölcsönös kiegészítésében érhető tetten.

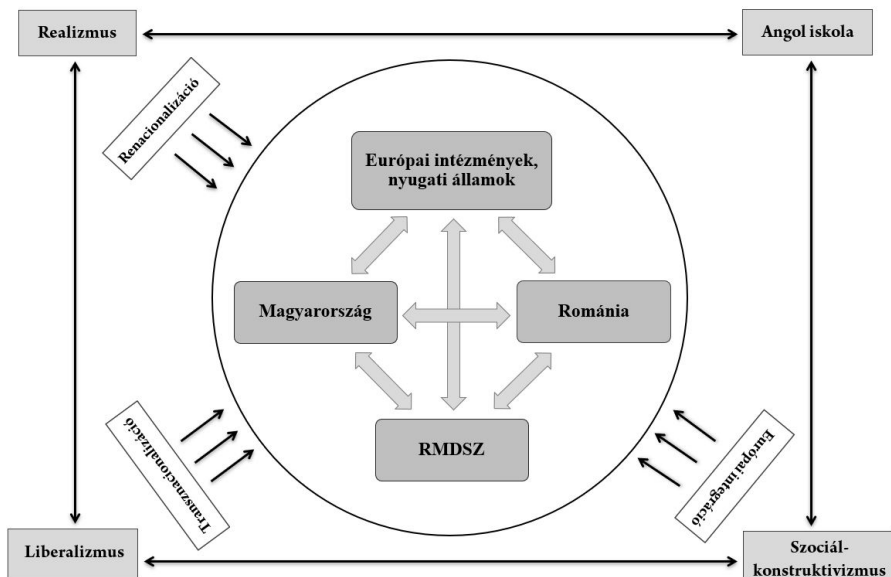
A realizmus hatalomközpontú megközelítése azon stratégiák elemzéséhez segít hozzá, mellyel Magyarország és Románia a rendszerváltást követően – a külpolitikai érdekérvényesítés és a diplomácia eszköztárával – hatalmuk és befolyásuk növelésére törekedett. Az átmenet kezdeti időszakában kiéleződő konfliktushangulat a realisták előrejelzéseivel ellentétes folyamatokhoz vezetett, és számos tényezőnek tulajdoníthatóan – beleértve a korlátozott katonai erőforrásokat – mindkét állam hatalomközpontú törekvése mérsékelt maradt, a közös biztonsági érdekek felismerése pedig a védelmi és a katonai együttműködések létrejöttét eredményezte. Mindazonáltal a két állam autonómia- és befolyásirányultságú külpolitikájában tetten érhető „rejtett realizmus” állandónak tekinthető, amely a változó regionális viszonyok közepette hatalmuk és pozícióik megerősödésére irányult.

A két állam tényleges együttműködésének keretfeltételeit azonban az európai integrációs szervezetek által megszabott külső feltételrendszerek teremtették meg, amely a felek közötti, egyre növekvő interdependencia felismerését, végső soron pedig az együttműködés más területekre való kiterjedését is jelentette. A liberális irányzat az államközi kapcsolatokban fellelhető együttműködés jelenlegi

korlátaira is rámutat, mivelhogy a két fél viszonyában ugyan történtek előremutató lépések, azonban a beágyazott bilateralizmus irányába további fontos lépések megtételére volna szükség az elkövetkezendő időszakban mind az államközi kapcsolatok színterén, mind pedig az EU intézményeiben.

Az államközi kapcsolatokat jelenleg uraló, együttműködésre épülő perspektíva aligha lenne teljes a szociálkonstruktivista iskola által hangoztatott normák, szabályok és identitások alakító hatásának vizsgálata nélkül. Az európai intézményekhez való csatlakozás mindkét állam esetében számos norma és jogszabály elfogadását, belsővé tételeét feltételezte, amely megnövelte a konstruktivista elmélet magyarozó erejét. Ezen normák érvényesülése azonban számos területen, így a kisebbségi jogok terén nem váltották be a hozzá fűzött reményeket, egyrészt azért, mert döntő többségük nem bírt kötelező érvénnyel, másrészt puhának bizonyultak az ellenőrzésre felállított monitoring eljárások. Ebből következik az integráció utáni időszak egy fontos dilemmája, nevezetesen az, hogy a normakövető viselkedésnek nem megfelelő tagállami gyakorlatok ellen a belpolitika és az európai politika színterén milyen eszközökkel léphetnek fel az érintettek.

Annak ellenére, hogy a realizmus, a liberális institucionalizmus, valamint a konstruktivizmus fontos megállapításokat tett a vizsgált szereplők viszonyára, nem kezelték kellő hangsúllyal a szereplőket ért külső hatásokat, amelyek főként a hagyományos vesztfáliai államrendszert érintő kihívásokban mutatkoztak meg, másrészt azokat a belső változásokat sem, amelyek a politikai közösség meghatározásával, határainak kiterjesztéséről szóltak. Az angol iskola ebben nyújt újabb perspektívákat, mert arra hívja fel a figyelmet, hogy ezek a szereplők folyamatosan változnak, és kevésbé készek, mint ahogyan a realizmus elmélete állítja. A kötet esettanulmányaiban tárgyalt vitákban ezekre a feltételezésekre igyekszem empirikus példákat adni.



2. ábra. Az elméletek, a folyamatok és a szereplők viszonya

Az elméleti fejezet utolsó részében áttekintett három modellt, illetve ezek kritikai értelmezése során amellet érveltem, hogy a magyar–román államközi kapcsolatok, az RMDSZ, valamint az európai intézmények kapcsolatát a négypólusú viszonyrendszerben indokolt újragondolni, amelyben elfogadom egyrészt azt, hogy a modellt alkotó mezők relációs viszonyban vannak egymással, másrészt azt, hogy az egyes viták során a szereplők alapállása jelentősen változhat, végül pedig, amint arra az esettanulmányokban is rámutatok, hogy a mezőt alkotó szereplők státusát egy másik fél folyamatosan vitatja. A négypólusú viszonyrendszer a következő, történeti fejezetben is tükröződik, amelyben rámutatok azokra a tolvagyűrűző hatásokra, amelyek a Ceaușescu-rendszer bukását megelőző években egyfelől a romániai magyarság egyre kilátástalanabb helyzetével, másfelől az államközi kapcsolatok fokozatos romlásával állnak összefüggésben. Annak ellenére, hogy államközi szinten a román fél minden magyar kezdeményezést elutasított, Magyarország külügyi fellépése, a disszidensek és pártfunkcionáriusok tiltakozó, a rendszert bíráló állásfoglalásai az érdekképviselő új gyakorlatait teremtették meg annak érdekében, hogy felhívják a nemzetközi közvélemény figyelmét a romániai magyarság sajátos helyzetére.

III. A magyar–román államközi viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatrendszerének története

A magyar–román kapcsolatok, az RMDSZ és ez európai intézmények közötti viszonyrendszer feltárása szükségessé teszi annak a tágabb politika- és diplomácia-történeti időszaknak az áttekintését, mely elvezet az alapszerződésről szóló tárgyalások megkezdéséhez, ennek bel- és szomszédságpolitikai összefüggéséhez. A kötet témája szempontjából az előzmények diplomáciatörténeti áttekintése több okból is megalapozottnak tekinthető. Elsőként azért, mert a szereplők perspektívájából értelmezi azokat a fontosabb eseményeket, töréspontokat és vitás kérdéseket, melyek az elmúlt évtizedekben a felek viszonyát terhelték. Másodsorban, az események felleltározása során a szereplők érvelésében, érdekérvényesítésében felfedezhetünk olyan gyakorlatokat, stratégiákat és folyamatokat, melyek ugyan túlmutatnak a megváltozott viszonyrendszereken – így a kommunista tömb felbomlásán és a rendszerváltás időszakán –, azonban gyökerei a kommunizmus történelmi örökségében keresendők. Következésképpen az államközi kapcsolatokban rendre visszaköszönnek a közelmúlt történelmi tapasztalatai, a kölcsönös bizalmatlanság, a be nem váltott ígéretek teljesítése és ebből adódóan a lezáratlan diplomáciai viták, amelyek akadályozták az államközi kapcsolatok fejlődését.

Ebből a gondolatmenetből kiindulva az alapszerződésről folytatott tárgyalások megkezdése előtti történelmi korszakot két, távolról sem egyforma időszakra bontom. Az első időszak elemzése során az 1970-es évek elejétől tekintem át a felek viszonyát, és bemutatom azokat a meghatározó fejleményeket és eseménysorokat, melyek a két állam viszonyának mélypontra jutásához vezettek. A második időszak áttekintése a rendszerváltástól a magyar–román alapszerződés tárgyalásainak megkezdéséig – immár megváltozott körülmények között – elemzi a két állam viszonyát: a rendszerváltást követő ígéretes fejlemények rövid időn belül megváltoztak, és a felek elhidegülését, az államközi kapcsolatok jelentős romlását eredményezték. A két állam nevében eljárók eltérő stratégiák és várakozások alapján ebből a helyzetből keresték a kiutat és az államközi kapcsolatok vitás kérdéseinek a rendezési lehetőségeit.

1. A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTTI IDŐSZAK: AZ 1970–1980-AS ÉVEK VISZONYAI

A magyar–román államközi kapcsolatok rendszerváltás előtti időszakának két évtizedét az ellentétek mélyülése és a két állam viszonyának folyamatos romlása jellemezte, amelynek kiváltó okai többnyire a Ceaușescu-rezsim kisebbségpolitikájával, az intézményesülő magyar- és Magyarország-ellenes propagandával, valamint a kölcsönös bizalmatlanságból eredő terméketlen diplomáciai vitákkal hozhatók összefüggésbe. Amennyiben a felső szintű találkozók gyakoriságára mint az államközi kapcsolatok fejlődésének lehetséges indikátorára tekintünk, megállapítható, hogy a két szomszédos állam vezetői között lezajlott három találkozó, illetve ennek eredményei (1972, 1977 és 1988) fontos tanulságokkal szolgálnak Magyarországra és Románia viszonyára nézve, amely a nyolcvanas évek végére mélypontra zuhant, olyan helyzetet eredményezve az államközi kapcsolatokban, amely nem tette lehetővé a felmerülő problémák érdemi megvitatását.

A kommunista berendezkedésnek erre az időszakra vonatkozó szakirodalmából megállapítható, hogy Romániának az 1970-es évek elejétől erősödő nacionalizmusa és centralizációs törekvései nyíltan a nemzeti kisebbségek élethelyzetének ellehetetlenítésére és a közösségi élet felszámolására irányultak. A rendszerben bekövetkező „irányváltást” a szakértők többsége két tényezőre vezette vissza: egyrészt a diktátor hatalmának a konszolidálódására, amely Verdery szerint Ceaușescu ellenfeleinek a pártból történő eltávolítását és a reformerek marginalizációját eredményezte (Verdery 1991: 103; 106–108), másrészt a „júliusi tézisek” megjelenésére, aminek következtében erősödött a párt expanzív, az élet minden területére kiterjedő vezető szerepe és a személyi kultusz.⁶¹

A tézisek gyakorlati megvalósítása egy kisebb méretű „kulturális forradalmat” eredményezett a román társadalomban, amelynek hatásai nem csupán a centralizációs törekvésekben, hanem a magyar kisebbséget hátrányosan érintő intézkedésekben is megnyilvánultak. A szállástörvény bevezetése, a magyar nyelvű középfokú oktatás leépítését célzó intézkedések (román osztályok és tagozatok létrehozása), a családegyesítést támogató politika, valamint az erőltetett asszimiláció és a kihelyezés módszeréből két dolog nyilvánvaló volt: a rendelkezések egyik része hátrányos, egyenesen diszkriminatív volt a romániai magyarságra nézve, másrészt azonban a nemzeti kommunizmus programjának eszközüül

61 A Ceaușescu házaspár 1971. június 1–24. között látogatást tett Kínába, Észak-Koreába, Észak-Vietnámba és Mongóliába. A tézisben megfogalmazott gondolatok ezeknek a tapasztalatoknak a gyakorlati kivitelezésére irányultak, nevezetesen a rendszer és a kommunista párt szerepének növelésére a politikai és kulturális életben, a pártpropaganda és a társadalmi mobilizáció erősítésében (Ceaușescu 1971: 7–18).

szolgáltak, melynek legfőbb célja az etnikailag homogén állam megvalósítása volt (Tismăneanu et al. 2007: 528).⁶²

A romániai fejleményeket nem követték egyértelmű magyarországi válaszlépések, azonban mind az MSZMP vezetőségében, mind a közvéleményben egyre erőteljesebben megfogalmazódtak a határon túli magyarokkal kapcsolatos problémák. Földes György a magyar–román kapcsolatokról szóló munkájában részletesen elemzi annak folyamatát, hogy a nemzetiségpolitikai kérdések miként jelentek meg a belpolitika és az államközi kapcsolatok napirendjén. Míg az 1972-es Kádár–Ceaușescu-találkozón a magyar pártfőtitkár már beszélt a kisebbségek „híd szerepéről” az államközi kapcsolatokban, ez az elképzelés csak a következő, 1977-es találkozó közös közleményébe kerülhetett bele, azzal a feltétellel, hogy a nemzetiségi kérdésre a felek továbbra is belügyként tekintenek (Földes 2007: 163–166; 218–220).

Ebben az időszakban meghatározó szemléletbeli változások következtek be a magyar pártvezetés szintjén, annak eredményeként, hogy az MSZMP felső vezetése több vitát kezdeményezett a határon túli magyarok helyzetéről. Az elhangzott vélemények és a viták alapján levont következtetések pedig hozzájárultak ahhoz, hogy a pártvezetés nemzeti kérdésekben a román állásponttól eltérő megállapításokat fogalmazzon meg. A vitákból – Földes szerint – egyrészt kirajzolódott az, hogy a szocializmus csak ott tekinthető sikeresnek, ahol „szavatolják a kollektív jogokat és a kisebbségek identitásának megőrzéséhez szükséges feltételeket (Földes 2007: 186). Tehát a magyar vezetés értelmezésében a rendszer sikere összekapcsolódott a kisebbségek jogainak biztosításával: ismerve a romániai magyarok helyzetét, a pártvezetésben alapjában megkérdőjeleződött a szocializmus román változatának sikeressége. Ennek a szemléletváltásnak a kialakításában kiemelt szerepet játszottak az értelmiségiek és népi írók, köztük Illyés Gyula, aki a *Magyar Nemzet*ben először tematizálta az erdélyi magyarok jogfosztottságát. Másrészt a vitákban felértékelődött a kisebbségek szerepe az államközi kapcsolatokban: az MSZMP szerint a kisebbségi jogok biztosítása a jó kapcsolatok előfeltételét képezi. A kisebbségek helyzetének rendezésére irányuló magyar javaslatok azonban nem találtak kedvező román fogadtatásra, amit a felső szintű találkozók eredményei is megerősítettek.

A magyarságpolitikai szemléletváltás időszakában Románia függetlenségét hangsúlyozta, külpolitikájának pedig jelentős pillérét képezte a Nyugathoz való közeledés, főként gazdaság- és kereskedelempolitikai kérdésekben.⁶³ E kapcsola-

62 A romániai kommunizmus vizsgálatára létrehozott elnöki bizottságnak Salat Levente volt a tagja, a munkacsoportban pedig a következő történészek vettek részt: Stefano Bottoni, László Márton, Lázok Klára, Nagy László Mihály, Novák Csaba Zoltán és Olti Ágoston. A magyar kisebbséggel foglalkozó alfejezet a *Magyar Kisebbség* 2008-as számának vitaindítóját képezte: A nemzeti kisebbségek helyzete, 2008.

63 Románia 1971-ben aláírta az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményt, 1972-ben a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank tagja lett, 1973-tól kereskedelmi kedvezményben részesült az Európai Közösségtől, 1975-ben pedig

tok látványos bővülésének legfőbb haszonélvezője a Ceaușescu-rezsim lett, ami a külpolitika szintjén elismertséget, nagyobb mozgásteret eredményezett, míg a belpolitika szintjén a házaspár hatalmának fenntartását és a megalomán projektek folytatását jelentette.

Mivel ebben az időszakban az államközi kapcsolatok keretében nem mutatkozott esély arra, hogy a kisebbségi problémákra valós megoldások szülessenek, a magyar kisebbség képviselői, értelmiségi csoportok és a diaszpórában működő szervezetek és csoportosulások hívták fel a nemzetközi közvélemény figyelmét a kommunizmus elnyomó rendszerére. Elsőként a pártfunkcionáriusok emelték fel szavukat a romániai magyar kisebbség helyzetének folyamatos romlására, azaz az igénnyel, hogy a rendszerben tapasztalható hiányosságokra és problémákra vonatkozóan javaslatokat tegyenek. A levelekben, hivatalos beadványokban megnyilvánuló ellenállás fontos szereplője Király Károly volt, aki a vezető pártfunkcionáriusokhoz intézett leveleket.⁶⁴ A levelekből kiolvashatók azok a főbb problémák, melyek hátrányosan érintették a romániai magyarságot, kiemelve a nemzetiségi tanácsokkal kapcsolatos működési zavarokat, a nemzeti kérdés megoldásában felmerülő problémákat, az anyanyelvi oktatás minőségének biztosítását, valamint a Securitate működését körülíró „megengedhetetlen megfélemlítési eszközök” használatát.⁶⁵

Király mellett fontos megemlíteni Takács Lajost, a Magyar Nemzetiségű Dolgozók Tanácsának alelnökét, aki a Román Kommunista Párt 1978 januárjában tartott országos konferenciájára beadványt készített a magyar kisebbség problémáiról. A dokumentumban – amelynek tartalma számos ponton hasonlóságot mutatott a Király által megfogalmazott levelekével – Takács részletezte a nemzetiségi tanács működésével kapcsolatos problémákat, kitért az anyanyelvi oktatás és iskolahálózat lebontására, az anyanyelvhasználat visszaszorulására, a kulturális élet beszűkülésére, melyekre vonatkozóan egy 18 pontból álló javaslatot fogalmazott meg.⁶⁶ Az ellenállás ezen formái megteremtették annak a lehetőségét, hogy mind a magyarországi, mind a nemzetközi közvélemény tájékozódjon a romániai fejleményekről. Ebben fontos szerep hárult Tóth Sándor és Tordai Zádor *Jelentés Erdélyből* című tanulmányára, amely a párizsi *Irodalmi Újságban* jelent meg. Nem sokkal később Schöpflin György a neves emberi jogi szervezet, a Minority Group Rights kiadványában egy áttekintő jelentést tett közzé az erdélyi magyarok helyzetéről (Schöpflin 1978).

az Egyesült Államoktól megkapta a legnagyobb kereskedelmi kedvezmény státusát (Verdery 1991: 105).

64 Király Károly Kovászna megye párttitkára volt, 1972-ben távolították el a hatalomból, de befolyása és népszerűsége továbbra is megmaradt. Ezzel magyarázható, hogy leveleinek nyilvánosságra hozatalát ekkora érdeklődés övezte.

65 Király 1977. június–szeptember között levelet intézett Ilie Verdețhez, Fazakas Jánoshoz, valamint Vincze Jánoshoz (Király 2013: 345–354). A levelek közzététele nagy nyilvánosságot kapott: tartalmát ismertette a Szabad Európa Rádió, és az Egyesült Államok Kongresszusához is eljutott.

66 Takács Lajos beadványa a magyar kisebbség problémáiról, 1978.

A romániai magyar és magyarországi kezdeményezéseket a külföldi tiltakozások is erősítették. Ebből a szempontból az Egyesült Államokban működő diaszpóraszervezetek és alapítványok szerepe kiemelkedő, különösképpen pedig a Magyar Emberi Jogok Alapítvány (Hungarian Human Rights Foundation – HHRF), amely a hetvenes évek második felétől a kisebbségben élő magyarság elleni jogsértésekre irányította az amerikai külpolitika és a nemzetközi közvélemény figyelmét. A szervezet megalakulását kettős célkitűzés motiválta: az alapítók egyrészt tudatosítani szerették volna az amerikai közvéleményben a kommunizmus elnyomó rendszerét és a romániai magyarok helyzetét, másrészt pedig rá szerették volna bírni a Kongresszust, hogy bírálja felül a Romániának megadott legnagyobb kereskedelmi kedvezményt (Herner–Kovács 2017). A HHRF stratégiája egyrészt a romániai magyarsággal való szolidaritás kifejezésére irányult, amely gyakorlatilag tüntetések és tiltakozó akciók megszervezését jelentette, míg a stratégia másik része, az írásos tanúvallomásokon alapuló szenátusi meghallgatások már komolyabb érdekérvényesítő munkát jelentettek.⁶⁷

A nemzetközi közvélemény tájékoztatását célzó érdekérvényesítő munka eredményeként nem következett be érdemi javulás a romániai magyarság helyzetében. Biczó György bukaresti nagykövet jelentéseiben részletesen beszámolt a kisebbségekkel szembeni elnyomásról, a tervezett betelepítésekről, valamint az oktatási és kulturális intézmények leépítéséről (Vincze 2003: 345–346; 359–361). Az 1970-es évek végére tehát a magyar pártvezetés tudatában volt annak, hogy a kivárás, a gesztusokra épített stratégia nem hoz alapvető szemléletváltást a román vezetésben, és a kétoldalú kapcsolatokban megjelenő problémák – pl. az 1979-ben bevezetett üzemanyag-vásárlásra vonatkozó korlátozások – a tágabb értelemben vett nyilvánosság előtt is állandóvá váltak.⁶⁸

A kialakult helyzetben azok az apróbb lépések sem jelentettek lényegesebb előrelépést az államközi kapcsolatokban – a kolozsvári főkonzulátus és a Csengersima–Pete közötti határátkelőhely megnyitása –, melyekről az 1977-es felső szintű találkozáson a felek megállapodtak. A magyar–román szembenállást a kisebbségi kérdés eltérő értelmezése mellett az egyre inkább begyűrűző gazdasági válság is mélyítette, ugyanis míg ez a folyamat Magyarországon a rendszer bizonyos liberalizációját eredményezte, addig Romániában az elnyomást erősítette (Földes 2007: 276). A két állam viszonyát tovább rontotta a fokozódó sajtóvita, valamint az eltérő történelmi szemléletű munkák megjelenése a románok eredetéről és Erdély státusáról, amely túllépett a szaktörténészek vitáján, és rendre a politikai

67 A Romániának megadott legnagyobb kedvezmény megadása utáni évben a HHRF már az amerikai törvényhozáásban is hallatta hangját, azonban egy évtizednek kellett még eltelnie, hogy rábírja a Kongresszust a kedvezmény visszavonására (Ludányi 1990: 80–85).

68 Hodicska Tibor, a Magyar Nagykövetség bukaresti diplomatája visszaemlékezéseiben megjegyzi, hogy Budapesten folyamatosan megvolt a készség a „kapcsolatok lehetőség szerinti javítására”, de ehhez konkrét előrelépésre, az emlékeztetőkből kijelölt feladatok végrehajtására lett volna szükség (Hodicska 2014: 160).

viták kiindulópontjaként szolgált. Találónan állapította meg a korszakról készült elemzésében Vincze Gábor, hogy „valójában a fokozatosan erősödő, kisebbség-ellenes román nacionalizmus offenzívájáról volt szó” (Vincze 2006: 262). E viták kiindulópontját Ion Lăncrănjan *Cuvânt despre Transilvania* (Gondolatok Erdélyről) c. munkája jelentette, amelynek megjelenése jelentős tiltakozást váltott ki a romániai magyar és magyarországi értelmiségiek részéről.⁶⁹

Lăncrănjan könyvével majdnem egy időben, 1982 márciusában jelent meg az *Ellenpontok* szamizdat lap első száma, amely az ellenállás újabb formáját jelentette. A lap szerkesztésében és kiadásában Tóth Károly Antal, Ara-Kovács Attila és Szócs Géza vett részt, akik kilenc számot jelentethettek meg, amelyben dokumentumokat, az erdélyi magyarság helyzetét ismertető elemzéseket és a kommunista rendszer nemzetiségpolitikáját bíráló írásokat tettek közzé (Tóth 2000). Nyugaton a szamizdat azt követően vált ismertté, hogy a szerkesztők eljuttatták a nyolcadik számban megjelent Memorandumot és az ehhez kapcsolódó programjavaslatot a Helsinki Záróokmányban foglalt elvek előmozdításán munkálkodó madridi utókonferencia résztvevőihöz (Tóth 2000: 16–18), augusztus elején pedig az Egyesült Államok Kongresszusa előtt Tom Lantos ismertette a dokumentumok tartalmát. E fellépések ráirányították a nemzetközi közvélemény figyelmét a romániai magyarok helyzetére, amely a későbbiekben – főként a HHRF munkatársai számára – hivatkozási alapként szolgált a kongresszusi meghallgatások alkalmával.

A magyar kisebbség kilátásait az újabb párthatározatok – mint például a két állam közötti buszjáratok megszüntetése 1983 őszén – tovább rontották.⁷⁰ E fejleményeket súlyosbította a nemzetgyűlés decemberi döntése az államadósság csökkentéséről és visszafizetéséről: ennek értelmében szigorították a villany-, üzemanyag- és gázfogyasztást, valamint a lakosság alapélelmiszerekhez való hozzáférését, amely komoly ellátási problémákhoz vezetett országszerte (Novák 2016: 50).

A magyar külügy stratégiaváltása 1985-ben következett be: a külügyminisztérium tájékoztatója megállapította, hogy Románia az állam területi egységét fenyegető elemként kezeli a romániai magyarságot, asszimilációra törekszik, korlátozza az anyanyelvhasználatot, és képviselőire egyre nagyobb rendőri nyomás nehezedik (Földes 2007: 340). A határon túli magyarok helyzete ezt követően az MSZMP márciusi kongresszusán is napirenden volt. Az irányváltásban a monori értelmiségi

69 Lăncrănjan könyve ellen 36 romániai magyar értelmiségi beadvánnyal fordult a központi pártvezetéshez, de elítélő volt a magyarországi értelmiségiek véleménye is: többen, köztük Száraz György, Köteles Pál írásban cáfolták meg a könyvében szereplő állításokat. A könyv megjelenésének körülményeit, az értelmiségi reakciókat és az államközi kapcsolatokra gyakorolt hatását lásd: Vincze 2006: 279–299.

70 Az intézkedés jelentősen megnehezítette a rokoni és baráti kapcsolatok fenntartását, és leszűkítette az utazási lehetőségeket. Noha a magyar fél jelezte, hogy átveszi ezeknek a járatoknak az üzemeltetését, ezt a román pártvezetés elutasította. Lásd Földes 2007: 315.

találkozó döntőnek bizonyult, mivel a demokratikus ellenzék és a népi-nemzeti mozgalom képviselői itt vitatták meg a határon túli magyarok helyzetét.⁷¹

Bárdi Nándor megállapítása szerint a hetvenes évek elejétől a nyolcvanas évek végéig három csoportnak volt nyomásgyakorló szerepe a pártapparátusra: az első csoportot a népi írók képezték, akik a határon túli magyarok kérdését nyelvi-kulturális és demográfiai problémaként kezelték (Illyés Gyula, Csoóri Sándor); a második csoport, a demokratikus ellenzék emberi jogi kérdésként tekintett a problémára (*Beszélő*, Duray-bizottság, Erdélyi Magyar Hírügynökség), míg a harmadik csoportot az MSZMP Külügyi Osztályának képviselői, Szűrös Máttyás, Tabajdi Csaba, Szokai Imre alkották, akik a kulturális nemzetfelfogást tekintették irányadónak (Bárdi 2004a: 97–99). Minekután mind a párt egyes tagjai, mind az ellenzék tematizálta a határon túli magyarság problémáit, a kérdés a politikai napirend részévé vált.

A pártvezetés szemléletváltását külső tényezők, így a Helsinkii Záróokmány aláírását követő emberi jogi kampány, nagymértékben alakították – ennek hetedik pontja az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartására kéri a részes államokat. Noha a dokumentumban tételesen szerepelnek kisebbségeket is érintő rendelkezések, ezek számonkérésére a konkrét végrehajtói mechanizmusok hiányának és a politikai viszonyoknak tulajdoníthatóan kevés esély mutatkozott. A kisebbségi kérdés nemzetköziesítése szempontjából a dokumentum elfogadása ennek ellenére fontos fejlemény volt, amely „normatív keretet” biztosított a magyar pártvezetésnek arra, hogy tájékoztassa a magyar kisebbség helyzetéről a nemzetközi nyilvánosságot (Waterbury 2018: 25–26). 1985-ben az EBEÉ ottawai konferenciáján a magyar küldöttség először lépett fel az erdélyi magyarok érdekében, ismertetve kilátástalan helyzetüket.⁷² A magyar álláspont megváltozását egyértelművé tette Várkonyi Péter külügyminiszter országgyűlési beszéde, majd az 1986. november végi bécsi utótalálkozáson a konferencia nyitóülésén való felszólalása.⁷³

Magyarország fokozottabb fellépése nem befolyásolta az RKP nemzetiségi politikáját, ugyanis az 1980-as évek második felétől tovább szűkültek az intézményes keretek, és nyilvánvalóvá váltak azok az intézkedések, melyek a magyar nyelv

71 A tanácskozáson többek között részt vett: Csoóri Sándor, Kis János, Csurka István, Tamás Gáspár Miklós, Konrád György és sokan mások.

72 Demus László a magyar kormány nevében aggodalmát fejezte ki a kisebbségek erőszakos asszimilációjára vonatkozóan. Novemberben Magyarország a Budapesten tartott EBEÉ-fórumon újfent hangoztatta álláspontját, és elítélte a határon túli magyarokkal kapcsolatos bánásmódot, cáfolván a Ceaușescu által sokat hangoztatott kijelentést, miszerint Romániában a nemzetiségi kérdés már megoldódott (Knigh 1987: 224).

73 A nemzetközi fórumokon hangoztatott magyar álláspontok Földes szerint úgy értelmezhetők, hogy Magyarország már lemondott arról, hogy a nemzetiségi kérdést a szocialista országok normájává tegye. Ettől kezdve arra törekedett, hogy a határon túli magyarok ügyét emberi jogi kérdésként tematizálja az európai fórumok előtt (Földes 2007: 366).

és kultúra nyilvánosságából történő száműzetésére vonatkoztak.⁷⁴ E fejlemények újabb értelmiségi, ellenzéki mozgalmakat indítottak el. A Limes-kör létrejöttét Molnár Gusztáv kezdeményezte, és 1985–1987 között több találkozót is szerveztek Bukarestben, Brassóban és környékén. A csoportosulásnak több értelmiségi tagja volt,⁷⁵ akik a rendszer összeomlása utáni alternatívákat vitatták meg (Bárdi 2004a: 83). A Limes-kör feloszlását követően Balázs Sándor professzor egy újabb szamizdat lap, a *Kiáltó Szó* megjelenését kezdeményezte, amelynek 1988 során két száma jelenhetett meg.

Míg tehát Romániában egyre erőteljesebb nyomás nehezedett a kisebbségi közösségekre, addig Magyarországon az MSZMP Külügyi Osztálya képviselőinek fellépései elindították a nemzetpolitikai rendszerváltást. Elsőként 1988 januárjában Szűrös Mátyás egy rádióbeszélgetés során fejt ki a kultúr-nemzet-koncepciót, aminek értelmében a határon túli magyarok a magyar nemzet részét képezik. Néhány héttel később Szokai Imre és Tabajdi Csaba a *Magyar Nemzet*ben közölték *Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés* című írásukat, amelyben részletesen bemutatták Magyarország és a határon túli magyarok viszonyának elvi alapjait. Az új nemzetstratégiának tekinthető dokumentum szakított a korábbi évtizedeken át hangoztatott állásponttal, miszerint a nemzetiségi kérdés az adott állam belügyét képezné: a szerzők emellett foglaltak állást, hogy a nemzetiségi kérdés és a magyar közösség helyzete a szomszédos államok viszonyában meghatározó jellegű (Szokai–Tabajdi 1988). A párt magas rangú képviselőinek megnyilatkozása jelzésértékű volt arra vonatkozóan, hogy az MSZMP is támogatja a nemzetpolitikai reformfolyamatokat, az aktívabb fellépést és a közvélemény tájékoztatását a határon túli magyarok helyzetéről. E szemléletváltásnak tulajdonítható, hogy a pártvezetés nem akadályozta meg az ellenzéki kezdeményezésre létrejött június végi tömegdemonstrációt a falurombolás ellen, amelyre válaszul Bukarest bezáratta a kolozsvári főkonzulátust.⁷⁶

Az államközi kapcsolatoknak e feszült szakaszában került sor az új főtítkár, Grósz Károly és Nicolae Ceaușescu találkozására Aradon. Azonban az aradi találkozó magyar szempontból Szűts Pál nagykövet és Hodicska Tibor ügyvivő beszámolóí szerint kudarcként értékelendő, mivel a tárgyalásokon sorra lekerültek a magyar szempontból fontos kérdések (Szűts 1998: 142–157; Hodicska 2014: 242–251). Következtetésképpen a felső szintű tárgyalások e fejezete aligha járulhatott hozzá a két állam viszonyának javulásához, ehelyett a diplomáciai konfliktus elhúzódását eredményezte.

74 A román vezetés megszüntette a TVR magyar adását, és korlátozták a Bukaresti Rádió műsoridejét, határozat született a településnevek román használatáról, és megérkeznek az első hírek a falurendezésről.

75 A Limes-kör tagjai: Balázs Sándor, Bíró Gáspár, Cseke Péter, Cs. Gyimesi Éva, Fábian Ernő, Horváth Levente, Lőrincz Csaba, Molnár Gusztáv, Salat Levente, Szilágyi N. Sándor, Visky András, valamint Visky Ferenc.

76 A főkonzulátus bezárásának körülményeit Szűts Pál (1998: 134–141) nagykövet és Alföldi László (2022: 40–41) főkonzul visszaemlékezéseiben részletezi.

A Ceaușescu-rendszer utolsó éveiben Románia nemzetközileg elszigetelődött. A házaspár hatalmának megtartása érdekében alkalmazott eszközök, az emberi jogok alapvető megsértése, valamint a kisebbségi közösségek elnyomásával kapcsolatos politikák nyugati bírálata állandó témájává vált a Romániáról készült jelentéseknek,⁷⁷ és hatással volt a külkapcsolatokra is.⁷⁸ Egy évtizedes érdekvéonyesítő munka után, 1987-ben a HHRF jelentős eredményt ért el azzal, hogy kongresszusi meghallgatásai sikerre vezettek: elsőként a Képviselőházban, majd a Szenátusban szavaztak a Romániának nyújtandó legnagyobb kereskedelmi kedvezmény felfüggesztéséről (Herner–Kovács 2013). A döntés mintegy megerősítéseként 1988 júliusában a Szenátus határozatban ítélte el Romániát az emberi jogok megsértéséért és a falurombolásért.⁷⁹

Az európai intézmények szintjén több ajánlás és állásfoglalás foglalkozott a romániai fejleményekkel. Az ET PKGY határozatban kérte a román döntéshozókat, hogy „mondjanak le azokról a tervekről, melyek magukba foglalják a falvak lerombolását, figyelmen kívül hagyva a kisebbségi jogokat, a kulturális, etnikai és vallási identitásuk megőrzésére irányuló erőfeszítéseket”.⁸⁰ Az emberi és kisebbségi jogokról érkező aggasztó hírek az Európai Közösségek tagállamait is a Romániához való viszonyuk újraértékelésére készítették. Az Európai Parlament 1988-as jelentése alapján a Bizottság nem hosszabbította meg az 1980-ban Romániával kötött kereskedelmi egyezményt, és az EP arra kérte a tagállamokat – tekintettel a romániai viszonyokra –, hogy függesszék fel az élelmiszerimportot (Papadimitriou–Phinnemore 2008: 18–19).

Magyarország több szinten is fellépett a határon túli magyarok érdekében. Az EBEÉ bécsi találkozóján Magyarország csatlakozott ahhoz a nyolc államhoz, melyek a kisebbségvédelemre vonatkozó dokumentumok előkészítését javasolták. 1989 februárjában Horn Gyula külügyminiszter-helyettes a genfi Emberi Jogok Bizottságának ülésén elítélte Romániát az emberi és kisebbségi jogok megsértéséért (Schöpflin–Poulton 1990: 23). A Bizottság Romániát elítélő határozatán túlmenően támogatta egy különmegbízott kinevezését is a romániai emberi jogi helyzet kivizsgálására.⁸¹ Március közepén a magyar vezetés – tekintettel az

77 *Amerikai jelentés az emberi jogok romániai helyzetéről (1988)*. 1989. február 13. Magyar Nemzeti Levéltár – Országos Levéltár, Külügyminisztérium TÜK iratok (továbbiakban MOL), Románia, XIX-J-1-J, tétele szám 128-148, 74. doboz (D), 001031/2, 1–10; *Az Amnesty International jelentése a romániai emberi jogi helyzetről*, 1987. július. MOL, XIX-J-1-J, tétele szám 128-148, 74. D, 001031/2, 11–37.

78 *A román külpolitika alakulása 1988-ban*, 1989. május 24. MOL, XIX-J-1-J, tétele szám 128-10, 74. D, 00490/1.

79 *Az erdélyi magyarság helyzetével összefüggő fejlemények* (Condemning Rumania for its human rights abuses, particularly its plan to raze agricultural villages in traditionally Hungarian areas), 1988. augusztus 10. MOL, XIX-J-1-J, tétele szám 128-19, 75. D, 0071/1. A nemzetközi közvéleményt olyan rangos sajtóorgánukok tájékoztatták a romániai fejleményekről, mint a *The Washington Times*, *The Economist*; *The Guardian* és a *New York Times*.

80 PACE Resolution no. 910, 1988.

81 A román képviselő, előrelátva a szavazás számukra kedvezőtlen kimenetelét, a végső szavazás előtt két nappal meghívták a Bizottság titkárságát egy romániai látogatásra. Amikor a határozatot támogató államok ezt írásban is kérték, a megfelelő garanciákkal, a román delegáció visszakozott, mi több, nem ismerte el a szavazás vég-

erdélyi menekültek számának látványos növekedésére⁸² – komoly diplomáciai lépésre szánta rá magát, és a socialista blokk államai közül elsőként csatlakozott az 1951-es genfi menekültügyi egyezményhez, amely lehetővé tette az erdélyi menekültek befogadását (Kaszás 2013).

Miközben az Országgyűlés több állásfoglalásban is elítélte a romániai fejleményeket, a magyar diplomácia erőteljes tájékoztató kampányba kezdett: ennek egyik megnyilvánulása volt a Külügyi Intézet *Külpolitika* című folyóiratának a romániai magyarok helyzetét taglaló számának megjelentetése, majd angolra fordítása és eljuttatása a nyugat-európai és amerikai külképviseletekre. A nyugati közvélemény tájékoztatásában az ellenzéki pártok és más szakemberek is részt vettek. Jeszenszky Géza és Joó Rudolf az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának sajtóértekezletén számolt be a romániai fejleményekről. Szintén Jeszenszky Géza későbbi külügyminiszter az MDF külügyi szóvivőjeként levélben fordult az európai vezetőkhez, melyben a romániai magyar kisebbség helyzetét ismertette (Jeszenszky 2015: 32).

A KKE-i államok rendszerváltását megelőző utolsó magyar–román felső szintű találkozóra a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének július eleji, Bukarestben megtartott ülése adott alkalmat. A Ceaușescuval tárgyaló magyar vezetés (Nyers Rezső, az MSZMP elnöke, Németh Miklós miniszterelnök és Horn Gyula külügyminiszter) konkrét feltételekhez kötötte az államközi viszony rendezését,⁸³ és elzárkózott a magasabb szintű találkozóra vonatkozó román javaslatról. 1989 második felében tehát olyan helyzet állt elő Romániában, amely fenntarthatatlan állapotokat idézett elő, ennek ellenére a Ceaușescu-rendszer hirtelen bukását senki sem láthatta előre, noha ehhez már számos tényező adott volt. A belpolitika szintjén mindenekelőtt a lakosságra nehezedő egyre erőteljesebb elnyomás, az emberi jogok megsértése és az ellátási gondok jelezték a rendszer végét. Külpolitikai szempontból a gorbacsovi reformok és a KKE-i államokban bekövetkezett rendszerváltások jelzésértékűnek bizonyultak, amelyek a temesvári eseményeket követően országos megmozdulásokat és tiltakozásokat váltottak ki Romániában, megpecsételve a Ceaușescu házaspár hatalmát.

eredményét, és felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy nem engedélyezik a különmegbízott beutazását (Brody–Weissbrodt 1989: 600).

82 Míg a Magyarországra menekült erdélyi magyarok száma 1988 első két hónapjában alig érte el az ezer főt, márciustól ez a szám folyamatosan emelkedett, és havonta átlagban több mint ezer fő hagyta el Romániát. A Migrációs és Menekültügyi Hivatal adataira alapozva Tóth a Magyarországra menekültek számát 1988-ban 13 173 főre, 1989-ben 17 365 főre, míg 1990-ben 17 416 főre teszi (Tóth 2012: 261).

83 A magyar feltételek között szerepelt a magyar kisebbség elleni diszkriminatív intézkedések megszüntetése és a falurombolási program felfüggesztése, a Magyarország elleni propaganda leállítás, a magyar sajtótermékek beengedése Romániába. Lásd bővebben Békés 2004: 312–313.

2. ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK AZ ÁTMENET ELSŐ ÉVEIBEN

A kommunizmus bukása fordulópontként értelmezhető az államközi kapcsolatokban, mert véget ért egy olyan időszak, amikor Magyarország és Románia között csak abban volt egyetértés, hogy a két állam szomszédos egymással (Horn 1991: 231). A rendszerváltásban rejlő lehetőségek a két állam és a romániai magyarság viszonya hosszú távú rendezésének a lehetőségét hordozta magában, ugyanis az a rezsim, amely legitimitását a belső és külső ellenségkeresésben, a nacionalista mozgósításban, az egységes és homogén állam megteremtésében látta, már nem létezett. Ezek a remények hamar szertefoszlottak, ugyanis a rendszer bukása nem jelentett valódi törést, a múlttal való szakítást, mert az új román vezetés számos politikai, hatalomtechnikai eszközt és külpolitikai gyakorlatot átvett a régi nomenklatúrától, amely alapvető módon meghatározta a rendszerváltást követő időszak politikai, gazdasági és társadalmi folyamatait, az államközi kapcsolatokat és a romániai magyarság helyzetét egyaránt.

A rendszerváltás eseményei teret engedtek a romániai magyarok önszerveződésének, és december 25-én megalakult az RMDSZ, amely a romániai magyarság érdekképviselőjének, valamint a társadalomszervezési funkciók ellátásának igényével jelent meg a romániai politikai mezőben.⁸⁴ A viszonylag rövid időn belül megfogalmazott Szándéknyilatkozatban – mely az szövetség első programjának is tekinthető – nem csupán a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak biztosítása mellett szállt síkra, hanem hangsúlyozta a gazdaság, az oktatás, a kultúra és közművelődés területén követendő irányelveket és célkitűzéseket. Ezen túlmenően a Szándéknyilatkozat a szövetség külpolitikai célkitűzéseit is megfogalmazta.⁸⁵

A két állam nem hivatalos kapcsolatfelvételére a forradalmat követő napokban került sor, melyben a bukaresti magyar nagykövetség játszott kezdeményező szerepet: december 24-én Szűts Pál nagykövet Dumitru Maziluval, az NMFT tagjával folytatott beszélgetést.⁸⁶ Mazilu olyan hangot ütött meg, amelyre évek óta várt

84 A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Ideiglenes Intéző Bizottságának kiáltványa, 1989.

85 Az RMDSZ külpolitikai célkitűzéseit a Szándéknyilatkozat VII. fejezetében találjuk: a szövetség bekapcsolódik a helsinki folyamat továbbvitelébe, és képviselteti magát az e folyamatban részt vevő országokban élő kisebbségek rendezvényein (4. pont); a szövetség képviselteti magát vagy megfigyelői útján van jelen nemzetközi fórumok olyan rendezvényein, amelyek napirendjén szerepel a kisebbségi kérdés (5. pont); a szövetség mindent megtesz annak érdekében, hogy a Romániában élő kisebbségek aktív szerepet töltsenek be a környező országokkal való jószomszédi viszony megszilárdításában, a közép-kelet-európai népek közötti kulturális és politikai közeledésében (6. pont). Az RMDSZ Ideiglenes Intéző Bizottságának Szándéknyilatkozata, 1989.

86 A találkozáson Mazilu elismerően szólt a magyar segítségről, maga és az NMFT nevében „hálával adózott Magyarország erkölcsi, politikai és konkrét anyagi segítségéért, melyet a forradalom támogatásáért, a most kialakult helyzetért tesz”. A két állam viszonyáról elmondta, hogy gyökeres változásokra kell számítani, merthogy „megszűnik a mesterségesen táplált gyűlölet, s felszámolják a két nép közeledésének és szoros kapcsolatának akadályait”. Egyben jelezte, hogy az első lépések már megtörténtek, mivel megnyitották a magyar–román határt. *Kapcsolatfelvétel a NMFT egyes tagjaival*, 1989. december 25, MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 74. D, 004747, 2.

a magyar külügyminisztérium, így december végén Horn Gyula külügyminiszter Bukarestbe látogatott, ahol az új vezetés bel- és külpolitikai szándékairól tájékozódott: találkozott Ion Iliescuval, a Nemzeti Megmentési Front elnökével és Petre Roman miniszterelnökkel is. A találkozáson magyar szempontból is fontos kérdésekről született egyezség: a főkonzulátusok és a két állam fővárosában a kulturális intézetek megnyitásáról, valamint a kisebbségi oktatási hálózat bővítéséről, ennek magyar részről történő támogatásáról.⁸⁷

A látogatás az RMDSZ szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírt, ugyanis a külügyminiszter tárgyalt Király Károllyal és Domokos Gézával. A *Romániai Magyar Szónak* adott interjúból és a hazatérés utáni sajtótájékoztatóból kiderült, hogy a felek közeledésének lényegi feltételét az képezi, ha Magyarország tiszteletben tartja Románia területi integritását és nemzeti szuverenitását, továbbá hogy a magyar–román viszony rendezésének feltétele a romániai magyarok jogainak biztosítása.⁸⁸ Mindazonáltal a felső szintű találkozón elhangzott javaslatokat – főként a román fél kiváráó és halogató magatartásának tulajdoníthatóan – nem követték konkrét lépések, amire Horn Gyula külügyminiszter Sergiu Celac román külügyminiszternek címzett leveleiben is rámutatott.⁸⁹

Belpolitikai téren jelzésértékűnek bizonyult a Nemzeti Megmentési Front (NMF) nyilatkozata a nemzeti kisebbségek jogairól, amely elítélte az előző rendszer kisebbségekkel szembeni politikáját, és kinyilvánította szándékát, hogy „garantálja az egyéni és kollektív nemzeti jogokat és szabadságjogokat”.⁹⁰ A nyilatkozat több olyan ígéretet tartalmazott – kisebbségi jogokra vonatkozó alkotmányos garanciák, kisebbségi törvény előkészítése, anyanyelvhasználat biztosítása, valamint a nemzetiségi minisztérium létrehozása –, amelyek gyakorlati megvalósulása a romániai magyarok jogi helyzetének konszolidációja szempontjából jelentős előrelépést jelentettek volna. Az elkövetkező fejlemények azonban az átmenet etnicizálódását eredményezték, elsőként helyi, majd országos szinten, ugyanis az átmenetből származó strukturális problémákkal párhuzamosan a magyar közösség követelése is előtérbe kerültek, melyet a NMF „nem akart vagy nem tudott kellőképpen kezelni” (László–Novák 2012: 73).

A magyarság látványos önszerveződése, főként az etnikailag vegyes településeken, a román elit radikalizálódását váltotta ki, melyet tovább fokozott a román állam vezetőinek megnyilatkozása és a magyarelles civil szervezetek állami

87 Dr. Horn Gyulának a Nyilatkozata romániai látogatása után, 1989.

88 Horn Gyula magyar külügyminiszter nyilatkozata lapunk számára. *Romániai Magyar Szó*, 8. szám, 1989. december 31., 1. és 3.; Dr. Horn Gyulának a Nyilatkozata romániai látogatása után, 1989.

89 Lényegében három, egy január végi, egy február 2-i és egy március 2-i keltezésű levélről van szó, amelyben a magyar külügyminiszter pozitívan értékelte a találkozón elhangzott javaslatokat, azonban elégedetlenségét fejezte ki az eddigi előrelépésekkel kapcsolatosan. Dr. Horn Gyula külügyminiszter levele Románia külügyminiszteréhez, 1990.

90 A Nemzeti Megmentési Front nyilatkozata, 1990.

támogatása (Frăția Românească, Vatra Românească). A kölcsönös mobilizáció 1990. március 19–20-án Erdély egyik frontvárosában, Marosvásárhelyen erőszakos összecsapásokhoz vezetett, melyben több személy elhunyt, több százan megsebesültek (László–Novák 2012: 83–165). Az RMDSZ elnöksége az eseményeket követően nyilatkozatban fordult a bukaresti vezetéshez, kérvén az események kivizsgálását és a vétkesek felelősségre vonását, a Vatra Românească betiltását. A többi kisebbség képviselőit arra kérték, hogy „alkossanak közös frontot demokratikus jogaink, jövőnk megvédelmezéséért”.⁹¹

A márciusi események a Nemzeti Egység Ideiglenes Tanácsa Végrehajtó Bizottságának március 20-i és 21-i ülésén kerültek napirendre.⁹² Ennek kapcsán két fontos döntés érdemel kiemelt figyelmet: az első az, hogy döntés született egy vizsgálóbizottság létrehozásáról az események kivizsgálása érdekében, amely másnap megkezdte feltáró munkáját. A vizsgálóbizottság jelentését 1991 januárjában vitatta meg és fogadta el a parlament, azonban a konkrét felelősök megnevezése elmaradt, a bírósági perekben pedig csak magyar és roma nemzetiségűeket ítélték szabadságvesztésre, a román nemzetiségű vádlottakat rendre felmentették (László–Novák 2012: 179–180). A NEIT másik lépése egy kormánynyilatkozat megszövegezésére irányult, amely a korábbi magyarországi bírálókatra (Szűrös Máttyás, Németh Miklós levelei, Horn Gyula nyilatkozatai) vonatkozó válaszlépés is volt egyben, külső beavatkozást hangsúlyozva, köztük a magyar fél felelősségének felelőtlenségét.

A marosvásárhelyi eseményekre adott román válaszlépéseket a magyar diplomácia sem hagyhatta figyelmen kívül, a diplomáciai lehetőségeket kihasználva a legerőteljesebben kívánt fellépni. A román nyilatkozatra rövid időn belül megszületett a magyar kormány nyilatkozata, melyben visszautasítja a román vádakat, és kérte a román vezetést a nemzetiségi jogok, a Helsinki Záróokmányban foglaltak teljesítésére.⁹³ Németh Miklós Petre Romanhoz címzett levelében sajnálattal állapította meg, hogy Romániában a többség–kisebbség viszonya nem a megbékélés, hanem a konfrontáció irányába fordult.⁹⁴ A nyilatkozatokkal párhuzamosan a bukaresti nagykövetség találkozózt kezdeményezett a román vezetőkkel, melynek eredményeként az elkövetkező napokban Szűts Pál bukaresti nagykövet

91 A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Elnökségének nyilatkozata, 1990.

92 A Nemzeti Megmentési Front, készülve a közelgő választásokra, hatalmának és pozíciójának megtartása érdekében 1990 februárjában párttá alakult. Az átmeneti kormányzás és a stabilitás fenntartása érdekében a Front, a történelmi és az új pártok részvételével megalakult a Nemzeti Egység Ideiglenes Tanácsa, illetve ennek megyei szervezetei.

93 Kormánynyilatkozat a romániai magyarellenes cselekményekkel kapcsolatban, 1990.

94 A magyar miniszterelnök tiltakozott az RMDSZ-székház feldúlása, Sütő András súlyos bántalmazása, valamint a rendfenntartó erők tétlensége miatt, és nyomatékkal kérte, hogy „a román hatóságok az ENSZ Alapokmányával és más, Románia által is vállalt nemzetközi kötelezettségekkel összhangban a leghatározottabban lépjenek fel az uszító szervezetekkel szemben [...], mivel a hathatós intézkedések elmaradása beláthatatlan következményekkel fenyeget, amelyekért minden felelősség a román felet terheli”. Németh Miklós üzenete Petre Romanhoz (március 20.). RMSZ, 1990. március 22., 75. szám, 4.

találkozott Ion Iliescuval, Petre Romannal és Sergiu Celac külügyminiszterrel. A nagyköveti beszámolókból összefoglalásképpen megállapítható, hogy a román vezetés nem volt elkötelezett az események azonnali kivizsgálásában. A találgatások, a konfliktus kialakulásáról szóló eltérő forgatókönyvek egyrészt az Iliescu-vezetés hatalmának konszolidációját eredményezték, másrészt elterelték a figyelmet a gazdasági és egyéb jellegű problémákról, végül pedig megteremtették annak a lehetőségét, hogy újraszerveződjenek a hírszerző szolgálatok.⁹⁵

Három hónappal a decemberi forradalmat követően a nemzetközi közvélemény figyelme újból Romániára irányult, annak köszönhetően, hogy a legfontosabb hírügynökségek és mérvadó lapok részletesen ismertették az események kiváltó okait és lefolyását (László–Novák 2012: 186–187). Javier Pérez de Cuéllar ENSZ-főtitkár felhívásában kérte a feleket, hogy „tanúsítsanak tartózkodó magatartást, s törekedjenek a jó szándék jegyében a megbékélésre, a további vérontás megelőzésére”.⁹⁶ A márciusi eseményeket azonban számtalan más fejlemény is követte – parlamenti és államfőválasztás, bányászjárás –, melyek megerősítették a nyugati és szomszédos államok, valamint a nemzetközi szervezetek feltételezéseit, miszerint Romániában nem biztosítottak az alapvető emberi és szabadságjogok, valamint a kisebbségi közösségek jogainak védelme. E fejlemények következményeként mélypontra zuhantak a magyar–román kapcsolatok, fokozódott Románia nemzetközi elszigeteltsége, amely ellehetetlenítette a külügy arra irányuló stratégiáját, hogy Romániát visszavezesse az európai vérkeringésbe.

A marosvásárhelyi események új helyzetet teremtettek a romániai magyarság és az újjászerveződő politikai képviselői számára, mert egyrészt fokozódott a magyar közösség elleni lejárató kampány, másrészt kieleződtek az etnikai törésvonalak a román belpolitikában. Következésképpen az RMDSZ egyre inkább marginalizált helyzetben találta magát, melyből az egyetlen járható kiutat a kisebbségi problémák és a követelések nemzetközi megjelenítése képezte, főként az európai intézmények és nemzetközi szervezetek előtt. A szövetség külpolitikai célkitűzéseinek kongresszus általi megerősítése⁹⁷ és magyarországi támogatása új lehetőséget nyitott az érdekérvényesítésben, amely az RMDSZ külpolitikájának intézményesülését eredményezte az elkövetkező években. Az intézményesülés azt jelentette, hogy 1. az előzetes programpontok és célkitűzések a szövetség

95 Bukaresti magyar nagykövet találkozója Ion Iliescu elnökkel. 1990. március 20., MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 61. D, 001501/2; Bukaresti nagykövetség látogatása Petre Roman miniszterelnöknél, 1990. március 25., MOL, Románia, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 61. D, 001501, 1–8; Bukaresti nagykövetség találkozója Sergiu Celac külügyminiszterrel, 1990. március 26., MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 61. D, 001501/1, 1–5.

96 Az ENSZ-főtitkár felhívása (március 22.). RMSZ, 1990. március 24, 77. szám, 6.

97 Az RMDSZ nagyváradi kongresszusán elfogadott program megerősítette és kiegészítette a szándéknyilatkozatban foglalt elveket: 1. kifejezi csatlakozási igényét a Magyarok Világszövetségéhez; 2. támogatja a testvértelepülések közötti együttműködést (falvak, városok, megyék); 3. mivel a kisebbségi kérdést nem tekinti belügynek, „fenntartja magának azt a jogot, hogy tájékoztassa a nemzetközi közvéleményt, a nemzetközi intézményeket a romániai magyarság helyzetéről”. Az RMDSZ I. kongresszusán elfogadott program, 1990.

programjának integráns részévé váltak; 2. a külpolitikai képviselő a szövetség szervezeti struktúrájában is tükröződött: elsőként megalakult a külkapcsolatokkal foglalkozó iroda, majd 1993-ban a Külpolitikai Tanácsadó Testület, és létrejött a külpolitikai tanácsos pozíció; 3. folyamatosan bővültek a szövetség külkapcsolatai, amelyek egymástól jól elkülöníthető stratégiára épültek. A külügyi stratégia egyik része a külföldi látogatásokra, tájékoztató körutakra irányult, melynek alapját az egyéni kapcsolatháló és a diaszpórában működő szervezetek meghívásai jelentették, míg a másik része – a parlamenti küldöttségek révén – az európai fórumokon való fokozatos jelenlétet, folyamatos tájékoztató munkát foglalt magába (Szabó 2015b: 132–137).⁹⁸

Az államközi kapcsolatokban a rendszerváltás nem jelentett valódi töréspontot, és ezt a július végi külügyi államtitkári találkozó eredményei is alátámasztják. A magyar fél által szorgalmazott, a kétoldalú kapcsolatok előmozdítását célzó kérdésekre – főkonzulátusok újrainyitása, nemzetiségi charta megszövegezése, nemzetiségi vegyes bizottság megalakítása, a menekültügyi kérdések rendezése – a román álláspont továbbra is halogató vagy elutasító volt.⁹⁹ Mi több, a kisebbségi vegyes bizottság létrehozására vonatkozó javaslatot a román fél arra hivatkozva vetette el, hogy a kisebbségi „kérdés nem kétoldalú, hanem európai dimenziójú ügy”.¹⁰⁰ A júliusban tárgyalt kérdések a november 15–17. közötti külügyi konzultáción is napirenden szerepeltek, azonban lényegi előrelépés nem történt, mert az egyeztetett jegyzőkönyvet a román fél nem írta alá, ami jelzésértékű arra vonatkozóan, hogy ténylegesen nem kívánt előbbre lépni az államközi kapcsolatok vitás kérdéseiben.¹⁰¹ Mindazonáltal a külügyi konzultációknak volt egy másik, nem lebecsülendő fejleménye: eszerint a felek között egyetértés mutatkozott arra nézve, hogy felülvizsgálják az 1972-ben megkötött államközi szerződést.¹⁰²

98 A sajtóanyagokból és más dokumentumokból megtudhatjuk, hogy ebben az időszakban az Egyesült Államokban járt Tökés László, Markó Béla és Tokay György; Domokos Géza a magyar kormánnyal folytatott tárgyaláson és az EBEÉ párizsi csúcstalálkozóján vett részt, emellett pedig számos budapesti találkozóról van tudomásunk.

99 1990. július 24–26. között külügyminisztériumi találkozóra került sor Budapesten, melyet Szokai Imre államtitkár-helyettes és Romulus Neagu államtitkár vezetett. Az öt fő témakörben, politikai-jogi, gazdasági, kulturális, konzuli és állampolgári témákban a felek összesen 28 kérdést vitáltak meg. *Jelentés a magyar–román külügyminisztériumi tárgyalásokról, 1990. július 24–26.* MOL, XIX-J-1-J, tételeszám 128-13, 61. D, 002743/1, 1–20.

100 Uo. 11. A jelentés utal arra, hogy a kisebbségi kérdést a román fél olyan mederbe kívánta terelni, ahol rövid időn belül nem alakíthatók ki kötelező érvényű kisebbségjogi normák. A román külügynek e stratégiája számtalan alkalommal, így az alapszerződés tárgyalásaiban és a státustörvényről folytatott vitákban is napirendre került. Mivel a következő találkozók a román fél újból belpolitikai kérdésként tekintett a magyar kisebbség helyzetére, megállapítható, hogy nem tekinthető következetesnek a román álláspont: ez egyrészt a politikai konjunktúra függvényében, valamint a tekintetben változott, ahonnan a lehető legkevesebb kritika volt várható.

101 *Jelentés Szokai Imre helyettes államtitkár és Romulus Neagu román külügyminiszteri államtitkár november 15–17-i tárgyalásairól.* MOL, XIX-J-1-J, tételeszám 128-135, 61. D, 003504/7, 1–11.

102 A szerződés aláírására egy olyan időszakban került sor, amikor már a magyar pártvezetés számára is érzékelhetővé váltak a romániai központosítási törekvések. Ebből adódóan a magyar fél és Kádár sem szerette volna túlértékelni a szerződés aláírását és a bukaresti látogatás jelentőségét, ami alapvetően Bukarestnek kedvezett, annak ellenére, hogy a főtítkári találkozó nem hozott jelentősebb eredményt (Földes 2007: 160–67). Mégis előrelépésként értékel-

A zavaros belpolitikai helyzet, a szövetség marginalizálódása, valamint a román félnek a magyar kisebbséggel szemben tanúsított álláspontja behatárolta a magyar diplomácia mozgásterét. Mindazonáltal Magyarország arra törekedett, hogy a romániai magyarság érdekvényesítési törekvéseinek támogatásával a demokratikus intézmények kialakítását is elősegítse. Az államtitkári találkozók alkalmával tanúsított kezdeményező szerepének eredményei a kulturális és művelődési,¹⁰³ valamint a védelmi és katonai együttműködések terén mutatkoztak meg.¹⁰⁴ A védelmi és katonai együttműködés meghatározónak bizonyult az államközi kapcsolatok fejlődésében, mivel döntő érvként jelent meg azokkal az előrejelzésekkel szemben, melyek fegyveres konfliktus kialakulását feltételezték a felek között.

Noha a két állam haderejének állapotáról nem rendelkezünk átfogó információkkal, az empirikus adatok a rendszerváltás időszakában a védelmi kiadások csökkenését jelezték. A SIPRI adatai alapján elmondható, hogy a jelzett időszakban jelentősen csökkent Magyarország védelmi költségvetése: míg 1988-ban a védelmi költségvetés a GDP 3,6%-át tette ki, addig 1993-ra ez az arány 1,9%-ra csökkent. Románia esetében a SIPRI becslése alapján a védelemre fordított költségek a GDP több mint 4,5%-át jelentették, amelyek 1991-től szintén csökkenő tendenciát mutattak.¹⁰⁵ A védelmi kiadások csökkenése ugyan nem zárta ki egy esetleges konfliktus kialakulását a két állam között, azonban ütőképes haderő hiányában ennek lehetősége minimálisra csökkent.

Az államközi kapcsolatok javulása nem volt hatással a romániai magyarság helyzetére. A szövetség külügyi tevékenységének szükségességét a belpolitikai fejlemények is igazolták, mivel a magyar kisebbség elleni támadásoknak egy fontos színterét a parlamenti viták és az előkészített jogszabályok képezték. Ezek közül kiemelt figyelem övezte Románia új alkotmányának az előkészítését, amely nem fejezte ki az állampolgárok – legfőképpen pedig a nemzeti kisebbségek – elvárásait, és a hatalmon levő politikai erő (Varga 2014: 180) alkotmányként került elfogadásra.¹⁰⁶ Egy másik ügy, a két, többségében magyarok lakta megyében élő románok helyzetéről elkészült az úgynevezett Har-Cov jelentés, mely további

hető, hogy Magyarország és Románia miniszterelnökei aláírták a Barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződést, amelyben a felek vállalták, hogy erősítik a két állam közötti együttműködést, biztosítják a VSZ-tagállamok határainak sérthetetlenségét, fegyveres támadás esetén pedig katonai segítségnyújtás mellett kötelezték el magukat.

103 1991 januárjában a két állam oktatási minisztériumának képviselői egy oktatási megállapodásról, februárban a magyar házak megnyitásáról, míg júliusban művelődési és kulturális megállapodásról egyeztek meg.

104 Májusban Somogyi Ferenc magyar és Teodor Meleşcanu román külügyi államtitkár aláírta a magyar–román nyitott égboltról szóló szerződést. A dokumentum a térség államai közötti bizalom és biztonság megerősítését célozta, amely évente több próbaprepülést irányzott elő a partnerállamban.

105 Lásd erről a SIPRI Military Expenditure adatbázisát.

106 Az alkotmánnyal szembeni elégedetlenségének a magyar kisebbség képviselői is hangot adtak: annak ellenére, hogy az elfogadott alkotmány 6. cikkelye elismeri a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát identitásuk megőrzéséhez, azonban a kisebbségi jogok védelmének módjait elmulasztotta kodifikálni, nem intézményesi-

akadályokat gördített az etnikumközi együttműködés elé, mivelhogy kollektív bűnösséggel vádolta az erdélyi magyar közösséget, a parlamenti vitákon felszólaló képviselők pedig számtalan alaptalan vádat fogalmaztak meg, és az RMDSZ beültetését kérték.¹⁰⁷

Mindezekből következik, hogy ebben az időszakban sem a belpolitikai feltételek, sem az államközi kapcsolatok nem szolgálhattak megoldásokkal a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezésére. A probléma európai (nemzetközi) szintű rendezésére sem mutatkozott sok esély, egyrészt azért, mert az európai fórumok figyelmét egyre inkább lekötötték a balkáni események, másrészt pedig a rendszerváltást követően Románia viszonylag elszigetelt helyzetben volt: az európai fórumokkal való kapcsolatai esetlegesek voltak, csupán néhány nemzetközi szervezet volt jelen az országban, harmadrészt pedig az állami és nem állami szereplők figyelme főként az emberi jogi kérdésekre összpontosult. A bécsi székhelyű International Helsinki Federation az első szervezetek között jelent meg Romániában, munkájáról pedig folyamatosan tájékoztatta a nemzetközi közvéleményt (Cartner 1991). Akárcsak más KKE-i államokat, az Egyesült Államok a demokráciatámogatási programjának (USAID) keretében segítette Romániát. Thomas Carothers szerint e támogatások három főbb beavatkozási területre terjedtek ki: választások, kormányzati intézmények és civil társadalom, Románia esetében ez a kereskedelmi megállapodások és a média támogatásával egészült ki (Carothers 1996, idézi McMahon 2007: 109–110).

Románia európai fórumokhoz való viszonyában számos ellentmondás lelhető fel, egyrészt azért, mert érezhető volt a román közeledési szándék, másrészt azonban az állam belügyének tekintette a kisebbségi kérdést. Az Európai Közösségek és Románia viszonyáról Kelley kifejtette, hogy a román gazdaság helyzetéből kiindulva mindkét fél tisztában volt azzal, hogy milyen messze van egy esetleges csatlakozás. Ebből következhetett többek között az, hogy az Európai Közösségek főként gazdasági kérdésekre koncentráltak, a kisebbségi kérdésre kevés figyelmet fordítottak, Románia pedig bizonytalan volt egyrészt a tagsággal kapcsolatos kilátásokat illetően, másrészt abban, hogy a Közösségek milyen kisebbségvédelmi intézkedéseket kérhetnek számon (Kelley 2010: 156).

E dilemmák ellenére a román diplomácia stratégiája arra irányult, hogy a román állam bekerüljön az európai és nemzetközi vérkeringésbe: a külügyminisztérium

tette a hatalommegosztás, így az autonómia különböző formáit, ehelyett az egységes és oszthatatlan nemzetállam alapjának a román népet tekintette (Románia Alkotmánya, 1991).

107 A jelentés alapját azok a román sajtótudósítások képezték, melyek arra hívták fel a figyelmet, hogy a rendszerváltást követően a Hargita és Kovászna megyei románokat folyamatosan elnyomják és diszkriminálják, aminek következtében több ezerre tehető azok száma, akik kénytelenek voltak elhagyni a két, többségében magyarok lakta megyét. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy valóban elindult egy elvándorlási folyamat, ugyanis a kihelyezett pártaktivisták és egyéb káderek állásának egy része a rendszerváltás után megszűnt, ezért többen hazatértek szülőhelyükre, de a román sajtó által tematizált románülözésről nem beszélhetünk.

fehér könyve Románia nemzetközi pozíciójának és megítélésének javítását tűzte ki célul, amelyben fő prioritásként szerepelt a nyugat-európai államokkal és szervezetekkel, valamint a szomszédos államokkal folytatott kapcsolatok bővítése.¹⁰⁸ Az új külpolitikai stratégia gyakorlati megvalósításaként értelmezhető a román külügy tevékenységének aktivizálódása.¹⁰⁹ A külkapcsolatok javításában egy további stratégiai pont a nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozott, amiért a külső szereplők Romániát rendszeresen bírálták. Az erre irányuló kritikáknak a román diplomácia a kisebbségpolitikai rezsim bemutatását célzó fehér könyv előkészítésével kívánt elébe menni,¹¹⁰ másrészt pedig folyamatosan napirenden tartotta egy magas szintű államközi találkozó létrejöttének szükségességét (Năstase 2006: 243–246).

Az intézményesülés útját járó szövetség két szintéren próbált a román törekvésekre válaszolni. A magyar külügy támogatásával 1991 februárjában az RMDSZ levelet intézett az Európa Tanácshoz, amelyben a romániai fejleményeket – a rendőrállam restaurációja, a véleményszabadság, az információáramlás és a mozgásszabadság korlátozása, az igazságszolgáltatással kapcsolatos kifogások – az etnikai diktatúra irányába tartó folyamatként értékelte. A szövetség vezetőségének levele ráirányította a figyelmet a romániai belpolitikai viszonyokra, és kérték az Európa Tanácsot, hogy gyakoroljanak nyomást a román kormányra, és kössék feltételekhez a Romániának nyújtott támogatásokat.¹¹¹ A külkapcsolatok építésének másik szintjét a magyarországi politikai vezetőkkel való hivatalos kapcsolatfelvétel jelentette: a november 8-án Budapestre utazó RMDSZ-küldöttséget Antal József miniszterelnök és Szabad György házelnök is fogadta. A találkozó intézményesítette a szövetség és Magyarország mint anyaállam viszonyát, amely a későbbiekben keretet biztosított a rendszeres eszmecsere és konzultációra a romániai

108 *A román külügyminisztérium Fehér könyve (Carte Albă – șase luni de preocupări, acțiuni și inițiative: iunie-decembrie 1990)*, 1990. december 29. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-2, 41. D, 0045.

109 Románia az ENSZ BT nem állandó tagjaként és soros elnökeként (1990. augusztus) hozzájárult az iraki agresszió elítéléséhez; az Európa Tanáccsal folytatott kapcsolatai javultak, kereskedelmi együttműködést kötött az Európai Közösséggel, valamint más nemzetközi és regionális fórumokon is hallatta hangját.

110 A dokumentum statisztikai adatokra támaszkodva vázolta a nemzeti kisebbségek jogait, a kisebbségek számszerű jelenlétét a köztisztviselőkben, az anyanyelvi oktatás és az egyházak helyzetét, valamint a kulturális intézmények támogatásáról is közöl adatokat, kiváló eszközként bizonyult arra vonatkozóan, hogy kisebbségi kérdésben a kormány álláspontját hangoztassa. Lásd: *Fehér könyv a romániai etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek jogairól (Carte Albă cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților etnice, lingvistice sau religioase din România)*, 1991. december 29. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-2, 41. D, 0045/3. Az RMDSZ képviselői vitatták a dokumentum tartalmát, és felhívták a figyelmet az ebben szereplő valótlanúságokra.

111 *Az Európa Tanácsnak szóló RMDSZ állásfoglalás*, 1991. február 14. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-10, 50. D, 00738/1, 1–3. „Felkérjük önöket, hogy csak az esetben és addig támogassák a román kormányt, amíg az hiteles garanciákat nyújt az egyéni és kisebbségi jogok minden állampolgárra kiterjedő védelmével kapcsolatban, továbbá, míg betartja a demokratikus alapelveket, melyeket a Helsinki Záróokmány és más nemzetközi emberjogi dokumentumok is tartalmaznak.”

magyarság helyzetéről, a magyarországi támogatáspolitikai stratégiai irányairól és az államközi kapcsolatokban a magyar álláspont hathatósabb képviselésére.

Az államközi kapcsolatok két évtizedének diplomáciatörténeti áttekintésében rámutattam arra, hogy a romániai magyarság helyzetének romlása miként változtatta meg a magyar vezetés határon túli magyarokkal kapcsolatos álláspontját és a két állam viszonyát. Mivel államközi szinten nem sikerült érdemben befolyásolni a kisebbségi problémák rendezését, az 1980-as évek közepétől a magyar diplomácia a nemzetközi közvélemény előtt is tematizálta a Ceaușescu-rezsim kisebbségpolitikájának elnyomó és diszkriminatív gyakorlatát. A magyar vezetés stratégiaváltása, nemzetközi fellépése egyrészt előmozdította a magyar kisebbség sérelmeinek nemzetköziesítésére irányuló törekvéseit, melyeket korábban pártfunkcionáriusok, ellenzéki mozgalmak és a diaszpóraszervezetek jelenítettek meg, másrészt azonban a magyar–román viszonyban az államközi kapcsolatok romlását, mélypontra jutását eredményezte.

Annak ellenére, hogy a rendszerváltás megteremtette azokat a keretfeltételeket, melyben a felek újraértékelhették volna viszonyukat, erre csak néhány olyan területen kerülhetett sor, amelyben az erdélyi magyarok helyzetének rendezése nem volt napirenden. Ezzel kapcsolatban amellet érveltem, hogy az államközi kapcsolatokban a rendszerváltás nem jelentett valódi töréspontot, inkább egy hosszabb, számos vitával terhelt átmeneti időszakot, amelynek rendezésére – az eltérő nemzetépítési stratégiáknak tulajdoníthatóan – rövid és középtávon kevés esély mutatkozott. A romániai belpolitikai folyamatok és a többségi nacionalizmus intézményesülése a kilencvenes évek elején áthidalhatatlan akadályt jelentett a magyar féllal történő jószomszédi viszony kialakításában, egyben pedig marginalizálta az RMDSZ-t, amelyre a szövetség transznacionális kapcsolatainak erősítésével és külügyi fellépéseivel válaszolt, azzal a céllal, hogy felhívja a nemzetközi közvélemény figyelmét a román kisebbségpolitikai rezsim ellentmondásos jellegére és a romániai magyar kisebbség helyzetére.

Az államközi kapcsolatokban tapasztalható alapkonfliktus feloldásában a külső szereplők – európai intézmények, nemzetközi szervezetek és nem kormányzati szervezetek – csekély befolyással bírtak, szelektív jelenlétük az emberi jogok figyelemmel kísérésére, a többség–kisebbség konfliktusának megakadályozására, valamint a stabilitás fenntartására korlátozódott, aminek összefüggésében a magyar kisebbség sérelmei és igényei kevés figyelmet kaptak. Mindazonáltal a balkáni események és a KKE-i államok integrációs törekvései stratégiaváltásra készítették az európai intézményeket, a csatlakozási feltételrendszerek pedig olyan változásokat irányoztak elő, amelynek hatásai a belpolitikában, az államközi kapcsolatrendszerben és a regionális biztonság architektúrájában is megmutatkoztak.

IV. A magyar–román alapszerződés tárgyalásai

1. KÉTOLDALÚ SZERZŐDÉSEK ÉS AZ EURÓPAI KISEBBSÉGVÉDELEM

Az államok közötti kétoldalú szerződések fontos forrását képezik a nemzetközi jognak, és alapvető elemei a diplomáciai kapcsolatoknak. E dokumentumok közül is kiemelkednek azok a szerződések és egyezmények, amelyek az államok közötti megbékélést, az együttműködés különböző formáinak elősegítését és a jószomszédi kapcsolatok megeremtését célozták, amelyre térségünkben számos példát találunk. Történeti szempontból vizsgálva a kétoldalú szerződések első csoportjába azok a dokumentumok tartoztak, amelyek a második világháborút követően a háború utáni rendezésekre vonatkoztak, és rendelkeztek a politikai-diplomáciai, valamint a gazdasági kapcsolatok helyreállításáról. Egyes államközi megállapodások – a Gruber–De Gasperi-megállapodás, az olasz–jugoszláv szerződések, valamint a német–dán nyilatkozat – a diszkrimináció tilalmán túlmutató, kisebbségvédelmi garanciákat tartalmaztak az oktatás, a közigazgatás és a kulturális élet területén (Vizi 2021: 17–19).

Az 1960-as és 1970-es években a szocialista tömb államai megújították a barátsági és kölcsönös segítségnyújtási szerződésekben foglaltakat, és megerősítették a fennálló status quót, elfogadva ezáltal a moszkvai vezetés által megszabott politikai és gazdasági irányvonalat szuverenitásuk korlátozásának fenntartásával. Annak ellenére, hogy e szerződések több területen szorgalmazták az államközi együttműködés fejlesztését, a kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaztak. A kétoldalú szerződések harmadik csoportjába sorolhatók az államok által megkötött szerződések, amelyek új külpolitikai irány kijelölésére vonatkoznak. Példaként az NSZK és a szocialista tömb államai közötti keleti szerződéseket (*Ostverträge*) említhetjük, amelyek ugyan nem tartalmaztak kivételes rendelkezéseket, de hozzájárultak az államközi kapcsolatok fejlődéséhez és a két tömb közötti enyhüléshez.¹¹² A keleti szerződések a két német állam viszonyának a rendezését is előirányozta, ennek eredményeként 1972 decemberében az NSZK és az NDK vezetői az első alapszerződésnek (*Grundvertrag*

¹¹² A Német Szövetségi Köztársaság 1970-ben a Szovjetunióval és Lengyelországgal, 1972-ben a Német Demokratikus Köztársasággal, míg 1973-ban Csehszlovákiával kötött államközi szerződést. A szerződések tartalmilag nagyfokú hasonlóságot mutattak, közös vonásként megjelent bennük az európai államok közötti baráti kapcsolatok kialakítására vonatkozó törekvés, a vitás kérdések békés eszközök útján történő megoldása, a területi követelésekről való lemondás, valamint az európai államok területi sérthetlenségének és szuverenitásának tiszteletben tartása.

vagy *Grundlagenvertrag*) nevezett diplomáciai egyezmény aláírása mellett döntöttek.¹¹³

A rendszerváltás időszakában az államközi szerződéseknek két mintája is megjelent az európai politika napirendjén. Először a Szovjetunió kezdeményezte a volt szocialista államokkal kötött barátsági szerződések megújítását, felbomlásáig pedig Németországgal, Ukrajnával, a balti államokkal és Romániával kötött államközi szerződéseket.¹¹⁴ E szerződések főként arra irányultak, hogy a szovjet szövetségi rendszer felbomlását követően Oroszország megőrizhesse korábbi befolyását és hegemon pozícióját a térségben (Arp 2008: 9–10). Azonban a KKE-i államoknak az európai intézményekhez való csatlakozási igényének kifejeződését követően nem valósulhattak meg ezen elképzelések.

Az alapszerződések megkötésének másik formáját az újraegyesült Németország által megkötött jószomszédsági és barátsági szerződések jelentették: ezzel a szerződésformával nem csupán határait legitímálta, de a határain kívül élő német kisebbség helyzetét is rendezni kívánta (Gál 1999: 3–4). Németország alapszerződesei mintául szolgáltak Európa-szerte a kétoldalú szerződések és kisebbségvédelmi megállapodások megkötésénél, aminek eredményeként térségünk államai több mint száz szerződést és megállapodást írtak alá – a legtöbbet Románia (24), Magyarország (16) és Lengyelország (15).¹¹⁵ E dokumentumok esetenként kisebbségi szempontból is figyelemre méltó rendelkezéseket tartalmaztak,¹¹⁶ míg a szerződések gyakorlatba ültetése érdekében létrehozott kisebbségi vegyes bizottságok vagy szakbizottságok a kisebbségi problémák és érdekérvényesítési lehetőségek új színterét nyitották meg.

Annak ellenére, hogy a rendszerváltás után az alapszerződések elterjedésében a német mintakövetés fontos katalizátorszerepet töltött be, az államközi egyezmények aláírása elsősorban a béke és biztonság, valamint a stabilitás fenntartására irányult, mivel számos vitás kérdés, megoldatlan probléma terhelte KKE államainak kapcsolatrendszerét. A problémák egy jelentős része a kisebbségi kérdés és a többség–kisebbség viszonyának rendezéséhez kapcsolódott, amely rövid idő alatt – a balkáni eseményeknek tulajdoníthatóan – az európai biztonságpolitika napirendjének részévé vált. A kialakult helyzet jelentős kihívások elé állította a

113 A dokumentumban a szerződő felek ugyan elismerték Németország megosztottságát, de nem mondtak le ennek jövőbeli újraegyesítési lehetőségéről. Lásd: Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen, 1972.

114 A román–szovjet együttműködési és jószomszédsági szerződést 1991. április 5-én Ion Iliescu és Mihail Gorbacsov írta alá, azonban a szerződést a román fél nem ratifikálta. Az aláíró felek vállalták, hogy nem lesznek tagjai olyan szervezeteknek és szövetségeknek, amelyek a másik állam ellen irányulnak. Mivel ezt a kitételezt számos KKE-i állam szuverenitásuk korlátozásaként értelmezte – így Magyarország is –, a szovjetekkel folytatott tárgyalások elakadtak. Magyarország végül 1991. decemberében kötött együttműködési szerződést Oroszországgal, amelynek ratifikációjára 1995. márciusában került sor.

115 Erről ad részletesebb áttekintést a függelékben található térkép.

116 Példaként az 1990-es évek elején az Antall-kormány a magyar kisebbség szempontjából kedvező alapszerződést kötött Ukrajnával, Szlovéniával és Horvátországgal. Lásd: Bíró 1999, 347–348.

nyugat-európai államok és az európai fórumok képviselőit, két okból is. Egyrészt az európai intézmények érdekelték voltak a béke és a stabilitás fenntartásában, és ennek következtében elképzelhetetlennek látszott azon államok csatlakozása, amelyek belső politikai és gazdasági problémákkal küzdenek, szomszédsági kapcsolataikat pedig megoldatlan konfliktusok és problémák terhelik. Másrészt a Helsinki Záróokmány aláírása után nem született jelentősebb kisebbségi jogi dokumentum. Azonban a KKE-i államokban lezajlott változások és ezzel összefüggő biztonságpolitikai kihívások újabb lendületet adtak a kisebbségi jogok kodifikációjának, amelyben meghatározó szerepet játszott az EBEÉ/EBESZ és az ET.

Helsinki után a kisebbségi jogok kérdése rendre megjelent a záróokmány által életre hívott utótalálkozókon: az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma egy külön fejezetben foglalkozott a kisebbségi jogok kérdésével, felsorolva ezen jogosítványokat, és kitért a tagállamok felelősségére is. Noha a dokumentum formálisan összekapcsolta a kisebbségi jogok tiszteletben tartását a béke és stabilitás kérdésével, nem vezetett be olyan ellenőrzési vagy panaszmechanizmust, amely a kisebbségi sérelmek megjelenítését elősegíthette volna.¹¹⁷

Az EBEÉ keretei között kisebbségi kérdésben igazi áttörésként értékelhető az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztos intézményének a létrehozása (Majtényi–Vizi 2003: 198–203), amely fontos szerepet játszott a konfliktusok megelőzésében és a felek közötti vitás kérdések tárgyalás és közvetítés útján történő rendezésében. A főbiztos megjelenése és konkrét beavatkozása jelentős előrelépésként értékelhető az európai kisebbségvédelemben, mivel egyrészt hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok a kisebbségi kérdésre ne saját belügyként tekintsenek, másrészt pedig a többség–kisebbség közötti közvetítő munkája új dimenzióval egészítette ki az EBESZ leginkább kormányközi szinten kifejtett tevékenységét.

Az EBEÉ-vel párhuzamosan az ET is törekedett arra, hogy a demokráciának, a jogállamiságnak és az emberi jogok biztosításának érvényt szerezzen a volt kommunista államokban, amelyek egyben a tagfelvételi kritériumokat is képezték. Az ET keretében két dokumentum érdemel figyelmet, amely konkrét ellenőrzési mechanizmusokat vezetett be, és referenciapontot jelentett az európai kisebbségvédelemben. Az első kiemelkedő dokumentum a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája, amely ugyan az egyes tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy milyen kötelezettségeket vállalnak, ellenben világosan rendelkezett a végrehajtásról és az ellenőrzési mechanizmusokról.¹¹⁸ A nyelvi charta egy kevésbé hivatkozott

¹¹⁷ Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, 1990.

¹¹⁸ Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája, 1992.

részében az államok által aláírt két- és többoldalú megállapodásokban a kulturális és az oktatási együttműködés elősegítését kéri az érintett államoktól.¹¹⁹

Az ET másik referenciadokumentuma a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény, amely számos programszerű alapelvet és rendelkezést tartalmaz, valamint kötelezettségeket is előír a tagállamok részére.¹²⁰ A Keretegyezmény az államközi kapcsolatok javítására is konkrét javaslatot tett, ugyanis bátorította a részes, legfőképp pedig a szomszédos államokat két- és többoldalú egyezmények megkötésére, annak érdekében, hogy „biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét”.¹²¹

A biztonság és stabilitás fenntartásának, valamint a kisebbségi problémák kezelésének összekapcsolása és kétoldalú egyezményekkel történő rendezése a kisebbségvédelmi dokumentumokon túlmutatóan az európai politika napirendjén is megjelent. Ennek kiindulópontját az Európai Tanács koppenhágai csúcstalálkozóján bemutatott francia javaslat, a Balladur-terv képezte,¹²² amelyet egy széles intézményi együttműködés eredményeként az EU, az ET és az EBESZ képviselői véglegesítettek, elfogadására pedig az EBESZ párizsi konferenciáján került sor. Az Európai Stabilitási Egyezmény arra a kilenc államra vonatkozott, melyek közép- és hosszabb távon számíthattak a csatlakozásra, vagyis aláírták, vagy pedig az aláírás folyamatában volt az EU-val köttetendő társulási megállapodásuk.¹²³ Az egyezmény aláírói Európa stabilitásának kulcsát az állampolgárok akaratának demokratikus úton történő kifejeződésében, az emberi jogok és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásában, a szuverén és egyenlő államok határokön átnyúló együttműködésében és a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésében látták.¹²⁴ Tehát az európai államok között deklaratív módon újra elismerést nyert, hogy a stabilitás és a demokrácia szempontjából az alapvető emberi jogok és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítása alapvető feltétel.

119 A felek „olyan módon alkalmazzák a létező és olyan államokkal szemben fennálló kötelezettséget tartalmazó két- és többoldalú megállapodásokat, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják, vagy – ha szükséges – olyanok megkötésére törekednek, hogy azok segítsék elő az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén.” Uo. 14. cikkely.

120 Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, 1995.

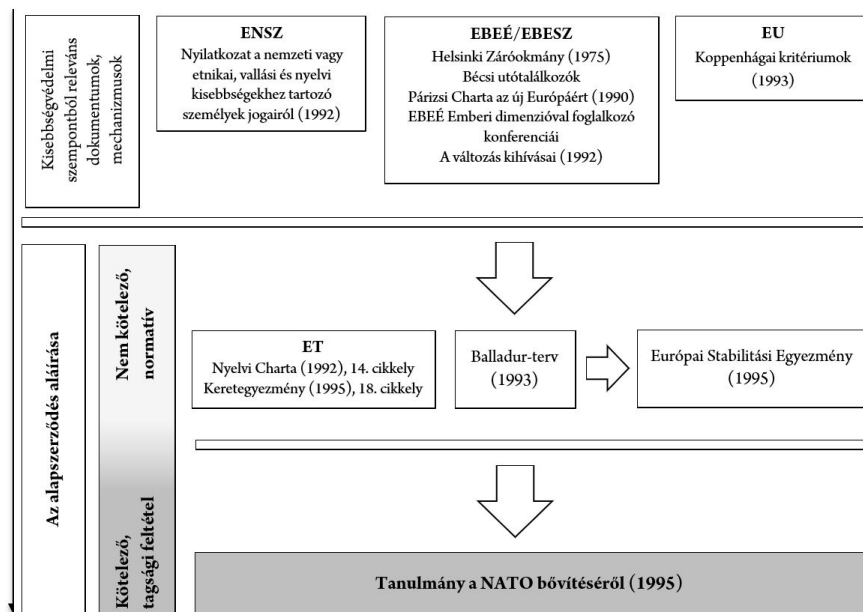
121 Uo. 18. cikkely.

122 A balkáni események tanulságaként a javaslat olyan biztonsági rendszer megalakítását kezdeményezte, amelynek értelmében a balkáni és kelet-európai államok között fennálló, a területi és határkérdésből, valamint a kisebbségi problémákból eredő vitákat a felek különböző megállapodásokban és államközi szerződésekben rendeznék. A dokumentum továbbá világos napirendet jelölt ki, amelyben az EU tagállamai mellett az EBEE is aktív szerepet játszott volna, és meghatározta a potenciálisan részt vevő államok körét is. A dokumentum érdekessége – más európai egyezményekhez képest –, hogy az európai staus quo megváltozását is lehetséges forgatókönyvként kezelte, mert nem zárta ki a megállapodásokban rögzített kisebb határkiigazításokat sem. A javaslatot eredetileg Édouard Balladur francia miniszterelnök dolgozta ki, így a dokumentumra Balladur-tervként is szoktak hivatkozni. Lásd: French proposal for a pact on stability in Europe, 1993.

123 Az Egyezményben részt vevő államok: Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia, valamint a balti államok: Észtország, Lettország, Litvánia.

124 The Pact for Stability in Europe, 1995.

A dokumentumban – amelynek függeléke részletes áttekintést adott az addig aláírt államközi szerződésekről és nyilatkozatokról – tételesen nem szerepelt, hogy a jószomszédi viszony kialakítása és a kisebbségi jogok rendezése feltételként jelenne meg az európai fórumokhoz való csatlakozásnál. Ehhez képest az 1995 szeptemberében megjelenő, a NATO bővítéséről szóló tanulmány jelentős szemléletbeli változást hozott, és a területi, valamint etnikai viták rendezésétől tette függővé a jövőbeli csatlakozást. A dokumentum kimondta, hogy „azok az államok, amelyekben etnikai viták zajlanak, vagy amelyeknek területi vitáik vannak más államokkal, kötelesek ezeket a vitákat békés úton rendezni, az EBESZ alapelveivel összhangban. E viták rendezése döntő tényező lehet abban, hogy egy államot meghívják-e a szervezetbe vagy sem.”¹²⁵ A felvázolt fejlemények alapján megállapítható, hogy a rendszerváltást követően az államközi alapszerződések aláírása szorosan összekapcsolódott egyrészt az európai biztonsággal és a kisebbségvédelmi normák elfogadásával, másrészt pedig az európai intézmények bővítési stratégiáival. Míg az 1990-es évek első felében elfogadott, az emberi és kisebbségi jogokra vonatkozó dokumentumok csak elvi szinten hivatkoztak államközi szerződések megkötésére, addig a területi viták és kisebbségi problémák rendezése kötelező, a NATO tagsági feltételének részévé vált.



3. ábra. Az alapszerződés aláírása: a normatív elvárástól a tagsági feltételig

Forrás: Arp 2008, 23, kisebb módosításokkal és saját kiegészítésekkel

125 Study on NATO Enlargement, 1995 (6. pont).

Az európai intézmények törekvéseiből arra következtethetünk, hogy az alapszerződésre olyan eszközként tekintettek, amely nagymértékben hozzájárul térségünk stabilizálásához, és aláírása komoly garanciaként szolgál arra nézve, hogy a határkérdés és a kisebbségi sérelmek mint a legfontosabb konfliktust kiváltó problémák rövid időn belül rendeződjenek. A magyar–román alapszerződés aláírásával a felek teljesítették a külső szereplők elvárásait, a tárgyalások folyamata ezen túlmenően fontos szocializációs funkcióval bírt arra nézve, hogy a diplomácia eszköztárának segítségével a felek miként tudnak túllépni történelmi sérelmeiken és az államközi kapcsolatok vitás kérdésein a jövőbeli együttműködés érdekében. Mindazonáltal az alapszerződés keretében létrejött rendezés – mint utóbb kiderült – igencsak felszínesnek, a két állam elköteleződésének hiányában elégtelennek bizonyult. Annak ellenére, hogy az alapszerződés aláírása számos területen lendületet adott a kétoldalú kapcsolatoknak, és kisebbségvédelmi szempontból is tartalmazott előremutató rendelkezéseket, alkalmazását az államközi és belpolitikai viszonyok nagymértékben meghatározták.

2. A MAGYAR–ROMÁN ALAPSZERZŐDÉS TÁRGYALÁSÁNAK FOLYAMATA¹²⁶

Az alapszerződés tárgyalásaira vonatkozó külügyminisztériumi iratok, sajtóanyagok, dokumentumok és interjúk alapján jól elkülöníthetőek az alapszerződés tárgyalásának szakaszai, valamint a tárgyalások dinamikája is, nevezetesen az, hogy az adott időszakban milyen intenzívek voltak a felek közötti egyeztetések, és hogyan alakultak ki, illetve milyen belső és külső tényezőknek tulajdoníthatóan változtak a képviselt álláspontok.

A tárgyalások folyamatát és a képviselt álláspontokat elsősorban a belpolitikai erőviszonyok – a parlamenti választások eredményei, a kormány összetétele, valamint a kormány–ellenzék kapcsolata – alakították. Míg Romániában az első, 1990 májusában megtartott parlamenti választáson a Nemzeti Megmentési Front kétharmados többséget szerzett, Ion Iliescu a szavazatok 85%-ával nyerte meg az államfőválasztást. Az elodázott reformok következtében az Iliescu vezette Nemzeti Megmentés Demokratikus Frontja (későbbiekben Társadalmi Demokrácia Pártja) a következő, 1992. szeptember 27-i választásokon a parlamenti helyek egyharmadát szerezte meg, és kisebbségi kormányzásra kényszerült, viszont élvezte a nacionalista erők támogatását (Román Nemzeti Egységpárt – PUNR, Nagy-Románia Párt – PRM), akik később formálisan is a kormánykoalíció részévé váltak (Bakk 1999: 84–85). A koalíció létrejötte tovább mélyítette a pártok közötti polarizációt, egyrészt a kormányzó és a történelmi, ellenzéki pártok között,

¹²⁶ Az alapszerződés tárgyalásairól szóló alfejezet alapját a *Külügyi Szemlében* megjelent tanulmány (Szabó 2014) képezte.

másrészt a szélsőséges pártok és az RMDSZ között. Ennek mélyreható következményei lettek a többség–kisebbség viszonyában, mert intézményes formát öltött a többségi nacionalizmus, és a politikai napirend integráns részévé váltak a kisebbségellenes kirohanások, ami pedig gyengítette az RMDSZ pozícióit.

A szövetség fokozatos marginalizálódása, a magyar kisebbséget hátrányosan érintő jogszabályok elfogadása a belpolitika szintjén, illetve a magyar állam nevében eljárók nyilatkozatainak félreértelmezése és a román sajtótámadások az államközi kapcsolatok szintjén jelentősen befolyásolták a tárgyalások dinamikáját. Ennek tulajdoníthatóan a hármas külpolitikai célrendszert követő Antall-, majd Boross-kormányzat jelentős akadályokba ütközött, mert az intézményesülő magyarságpolitikát, az RMDSZ támogatását, valamint az anyaállam szerepének aktivizálódását a román fél rendre a belügyekbe való beavatkozásként értékelte, és nagyrészt elutasította azokat a kezdeményezéseket, amelyek az államközi kapcsolatok javulására irányultak. Ezzel magyarázható, hogy ebben az időszakban nem került sor hivatalos felső szintű találkozóra: a külügyi konzultációk államtitkári szinten folytak, érdemi együttműködés csupán a biztonságpolitika és a kulturális ügyek területén jött létre.

A kormányzati-külpolitikai prioritások további fontos szempontot jelentettek a tárgyalásokban. Míg Magyarország már a rendszerváltást követően kinyilvánította az európai fórumokhoz való csatlakozási szándékát, addig Romániában későbbre tehető az integrációs elköteleződés, amely a külpolitikai opciók tekintetében nagyobb mozgásteret kölcsönzött a román kormány számára. E külpolitikai határozatlanság egyrészt annak tulajdonítható, hogy az ET-csatlakozási kritériumokat ismerve Románia nem számíthatott gyors tagfelvételre, és a román belpolitikai viszonyok ismeretében az európai intézmények és az Iliescu-rezsim viszonyát számos ellentmondás kísérte. A tárgyalások elhúzóásával folyamatosan növekedett a külső szereplők érdeklődése, 1995 tavaszától kezdődően, főként pedig a NATO-csatlakozási kritériumok megjelenésétől a tárgyalásokat jelentős nemzetközi érdeklődés övezte.

Figyelembe véve a források egymást kiegészítő jellegét, valamint a felvázolt bel- és külpolitikai tényezőket, a magyar–román alapszerződés tárgyalásainak három szakasza különíthető el: 1. *az előkészületek és a javaslatok ismertetése*: 1991. május–1992. január között a felek bemutatták a szerződéstervezeteket, lezajlottak az első szakértői tárgyalások, amelynek keretében ismertté váltak a felek által bemutatott szövegtervezetek, valamint az első reakciók is; 2. *a konkrét tárgyalási folyamat*: az 1992. február–1995. augusztus közötti időszakban több szakértői és politikai-diplomáciai találkozóra került sor a tárgyalófelek között, azonban a határok sérthetetlensége (5. cikkely) és a nemzeti kisebbségek jogainak garantálása (16. cikkely) cikkelyek mentén az álláspontok polarizálódnak; 3. *az aláírás időszaka*: ez a NATO bővítéséről szóló tanulmány megjelenése utáni időszakot, pontosabban a tárgyalások utolsó egy évét (1995. szeptember–1996. augusztus) foglalta magába.

2.1. A TÁRGYALÁSOK ELŐKÉSZÜLETEI ÉS A JAVASLATOK ISMERTETÉSE

A magyar–román alapszerződés kérdése – az 1972-ben aláírt barátsági és együttműködési szerződés megújításaként – 1990 januárjában, a magyar–román szakértői vegyes bizottság ülésén, majd az ezt követő államtitkári szintű találkozón jelent meg a kétoldali kapcsolatok napirendjén. A tervezetek előkészítését és bemutatását követően a tárgyalások a szakértői egyeztetések első fordulóján, 1992. január 27–30. között kezdődtek meg.¹²⁷ A Külügyminisztérium 4. Területi Főosztályának feljegyzésében,¹²⁸ valamint a szakértői tárgyalásokról készült jelentésben¹²⁹ és az utólagos feljegyzésekben a dokumentumok tartalmi különbségei mellett a felek eltérő érdekei is megjelentek.

A román tárgyalási pozíciókat leginkább a bizonyításkényszer határozta meg, mert a rendszerváltást követő belpolitikai fejlemények, az emberi és kisebbségi jogok kezelésének következtében Románia az 1990-es évek első felében viszonylag elszigetelt helyzetben volt. Az alapszerződés tárgyalásain tanúsított kezdeményező-készségével, valamint az európai intézményekhez való közeledésével (az ET-hez benyújtott tagsági kérelem 1991 decemberében) az együttműködés iránti elkötelezettségét kívánta kimutatni, mindemellett pedig egy pozitívabb országmázs kialakítására törekedett. A kül- és belpolitika viszonylagos összefonódását jól jelezte az a tény, hogy az alapszerződés tárgyalásait a román vezetés a belpolitikában igyekezett kihasználni – ugyanis 1992-ben önkormányzati, parlamenti és államfőválasztásokra is sor került –, és eredményeket kívánt felmutatni a választópolgárok felé, anélkül azonban, hogy túl nagy engedményeket tettek volna a magyar félnek és a romániai magyar kisebbségnek. A kormány kétszintű játszmája alkalmas volt arra, hogy úgy erősítse a pozícióját a külpolitika terén, hogy közben a belpolitikában is sikereket érjen el, de mégse vállaljon nagy kötelezettségeket a kisebbségi jogok terén. Következésképp Románia abban volt érdekelt, hogy gyorsítsa fel a tárgyalásokat, és mielőbb – még az 1992-es őszi parlamenti választásokat megelőzően – aláírja az alapszerződést.

Romániával szemben Magyarország nem volt ilyen jellegű kényszerhelyzetben, nemzetközi megítélése, a vasfüggöny lebontásában játszott szerepének tulajdoníthatóan, sokkal kedvezőbb volt. A magyar vezetés célkitűzése a bilaterális kapcsolatok normalizálására irányult, aminek fontos eleme volt a demokráciára és pluralizmusra

127 A magyar delegáció tagjai: Boros Miklós, Bródi Gábor, Hodicska Tibor, Katona László, Keszthelyi Gyula, Szénási György, vezetője: Szócs Ferenc. A román delegációt Ion Diaconu vezette, tagjai: Gheorghe Albut, Ion Donca, Avram Tura, Dumitru Tincu. *Jelentés a magyar–román államközi alapszerződésről folytatott szakértői tárgyalások első fordulójáról*, 1992. február 3. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 49. D, 00330/1. 5.

128 *Mandátum a magyar–román alapszerződés tárgyalásának első fordulójához*, 1992. január 23. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 49. D, 00330.

129 *Jelentés a magyar–román államközi alapszerződésről*.

épülő politikai berendezkedés romániai kiépítésének támogatása, továbbá a kisebbségi jogi garanciák biztosítása. Cserébe Magyarország ígéretet tett arra, hogy a nyugati integrációs szervezetekben támogatja a román fél csatlakozási törekvéseit.

A felek által bemutatott szövegjavaslatokban egyaránt megmutatkoztak a tartalmi és a területi különbségek is. A román tervezet részletesen foglalkozott a területi sérthetlenség problémájával és a területi követelésekről való lemondással, viszont nem tartalmazott a kisebbségi kérdésre vonatkozó cikkelyt, megszövegezését tekintve pedig rövidebb és általánosabb volt a magyar változathoz képest.¹³⁰ Ezzel szemben a magyar tervezet részletesebb volt, a területi sérthetlenség kapcsán a Helsinkii Záróokmányra hivatkozott, a kisebbségi cikkely tervezetében pedig hangsúlyozta, hogy a kérdés már nem teljességgel az adott állam belügye: a kisebbségeknek joguk van a saját kultúrájuk megőrzéséhez, továbbá oktatási, vallási és kulturális intézményrendszereket hozhatnak létre. Szintén a magyar javaslatban jelent meg, hogy a felek minden szükséges lépést megtesznek az asszimiláció, illetve az etnikai jellegű adminisztratív vagy gazdasági megkülönböztetés leküzdésére. Emellett a kisebbségi cikkely kitért az anyanyelven való oktatás biztosításának fontosságára, valamint az anyanyelv használatának a törvényhozásban és a közigazgatásban való szabályozására. Külön cikkely foglalkozott továbbá a kulturális, tudományos és oktatási együttműködéssel, valamint a regionális együttműködéssel, ez utóbbról a román tervezet nem tett említést.¹³¹

A tárgyaláson a román delegációt vezető Ion Diaconu a kisebbségi cikkely megvalósítását technikai jellegű kérdésnek minősítette, s azt állította, hogy „ezzel a cikkellyel Magyarország a nemzetiségek jogállását igyekszik kidolgozni és rögzíteni, ami Bukarest számára elfogadhatatlan”.¹³² A tárgyalások alatt a román delegáció átadott egy rövid javaslatot a kisebbségi cikkelyre vonatkozóan, utalva az alapvető emberi jogok és szabadságjogok biztosítására, valamint az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzésére. Ezzel szemben – a delegációvezető szerint – a határok sérthetlenségének a kimondása elsődleges fontosságú Románia számára, amiről Diaconu kifejtette, hogy egyrészt ettől függ az ország kapcsolatainak a jövője, másrészt a közvélemény is igencsak foglalkoztatja.¹³³

A határkérdés emlegetése inkább egy tárgyalási stratégia volt, aminek képviselője a közvéleményre való hivatkozással nagyobb hitelességet kölcsönzött, ugyanis

¹³⁰ Jelentés a magyar–román államközi alapszerződésről.

¹³¹ Uo.

¹³² Uo. 3–4.

¹³³ A területi sérthetlenség és határkérdés azért válhatott a román tárgyalási stratégia részévé, mert abban az időszakban az integrációs intézmények is nagy hangsúlyt fektettek a status quo és a határok stabilizálására. Így a határkérdés problémáját a román diplomácia a Nyugat irányába könnyen kommunikálhatta, csakúgy, mint a belpolitikában, mert a román vezetés számos alkalommal megalapozatlanul vádolta területi törekvésekkel Magyarországot. Az a felvetés, hogy a közvéleményt is foglalkoztatná a kérdés, kevés valószínűséggel bírt: a román állampolgárokat abban az időszakban a romló gazdasági kilátások, a fogyasztói árak növekedése, tehát az egzisztenciális kérdések foglalkoztatták leginkább.

az álláspont sokkal jobban tartható, ha a tárgyalódelegáció belpolitikai nyomásra hivatkozik. A tárgyalások legvitatottabb elemévé tehát a határok sérthetlenségére vonatkozó román, valamint a kisebbségi jogok biztosításának magyar cikkelytervezete bizonyult: a tartalmukban csak többszöri szakértői és magas szintű diplomáciai egyeztetések után sikerült némi módosítást elérni. Az első szakértői tárgyalásokról szóló nyilatkozatok alapján megállapítható, hogy a delegációk résztvevői pozitív fejleményként értékelték a megbeszéléseken történt előrelépéseket: míg a magyar jelentés a kompromisszumra való hajlandóságot hangsúlyozta, addig a román delegációvezető, Diaconu annak a véleményének adott hangot, hogy a következő szakértői tárgyalásokon akár véglegesíthetők a felek szövegtervezetei.¹³⁴

2.2. A TÉNYLEGES TÁRGYALÁSI FOLYAMAT

Az 1992. január végén sorra kerülő első szakértői fordulóval megkezdődtek a magyar–román alapszerződésről folytatott tárgyalások, amelyek két szinten, szakértői és politikai szinten zajlottak, azonban a felső szintű nyilatkozatokban hangsúlyozott tárgyalási készségen túlmenően 1995 őszéig kevés érdemi előrelépés történt, amelynek okai egyrészt a szerződésben képviselt eltérő álláspontokkal és a belpolitikai fejleményekkel magyarázhatók. Ugyanis 1992 a román belpolitikában választási évnek számított: februárban önkormányzati, szeptemberben pedig a parlamenti választásokkal egyszerre államfőválasztást is tartottak, melyek felszínre hozták azokat a nacionalista erőket, amelyek igyekeztek kijátszani a magyar kártyát a belpolitikában a magyarelles hangulatkeltéssel, az államközi kapcsolatokban pedig a vezető politikusok elleni támadással és Magyarország lejáratásával.¹³⁵ Ennek következtében a magyar fél helyesen mérte fel, hogy ki kell várnia a választások eredményeit, mert ezzel a kormánnyal nem célravezető megkötni az alapszerződést, ugyanis aligha várható tőle az erdélyi magyarság problémáinak rendezése és a kétoldalú kapcsolatok normalizálása.¹³⁶

134 *Román vélemény az alapszerződési tárgyalások első fordulójáról*, 1992. január 31. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 49. D, 00330/3.

135 *A román tömegtájékoztató magyarelles megnyilvánulásai*, 1992. április 23. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-8, 52. D, 00721/1, 1–5.

136 A szakértői tárgyalások második fordulójára vonatkozó román meghívásra a magyar külügyminisztérium belső egyeztetésre hivatkozva kitérő választ adott. A 4. Területi Főosztály a tárgyalásokat követően a következő megállapításra jutott: „Jelen helyzetben nem érdekünk, hogy a román parlamenti választások előtt a most hivatalban levő kormánnyal a tárgyalásokat folytassuk...”. *Román meghívás az alapszerződési tárgyalások második fordulójára*, 1992. február 20. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 49. D, 00330/4, 3. Hasonló a végkövetkeztetése a május 18–19. között sorra került Meleşanu–Katona államtitkári találkozórol készült jelentésnek is, amely megállapította, hogy „a román diplomácia jelenlegi célja, hogy teljesítse az európai intézményrendszerekbe való bejutás feltételeit... és hazánkkal mielőbb aláírja az alapszerződést. Álláspontunk szerint azonban a román féllel magas szintű tárgyalásokat csak az új koalíciós kormány megalakulása után érdemes kezdeményezni, illetve folytatni.” *Jelentés Teodor*

A tárgyalásoknak ebben a szakaszában további szereplők jelentek meg azzal az igénnyel, hogy érdekeik mentén befolyással legyen a tárgyalások alakulására: egyrészt az európai integrációs szervezetek (ET, EBESZ, NATO, EK) egyre nagyobb figyelemmel kezdték követni a tárgyalások folyamatát, másrészt az RMDSZ vezetői hivatalosan kérték, hogy vonják be őket a szakértői megbeszélésekbe. Az utóbbi azonban sosem vált tényleges tárgyaló félle, ezért szerepe – csakúgy, mint az európai intézményeké és a nyugati államoké – tisztázásra szorul.

Az európai integrációs szervezetek és a nyugati államok normaalkotóként jelentek meg az alapszerződés tárgyalásaiban, a román diplomácia tevékenysége pedig arra irányult, hogy meggyőzze a Nyugatot: Románia elkötelezett a demokrácia, a jogállamiság és a kisebbségi jogok megvalósulása iránt, kétoldalú kapcsolataiban pedig a Magyarországgal való megállapodásra és az alapszerződés aláírására törekszik. Ez az érvrendszer nemcsak az Európa Tanáccsal, hanem az Európai Közösséggel folytatott tárgyalásokon is megjelent. A csatlakozás elérése érdekében a román fél erőteljes tájékoztató kampányt indított, azzal a célkitűzéssel, hogy 1. kedvező színben tüntesse fel Romániát; 2. megnyugtassa a nyugati közvéleményt, és félretájékoztassa a romániai magyar kisebbség helyzetéről; valamint 3. gyengítse Magyarország tárgyalási pozícióját.¹³⁷ A kitűzött célok alapján megállapítható, hogy a román törekvések felemás eredményeket értek el, amit az önkormányzati választásokkal szoros összefüggésben álló ET-tagság ügye szemléltet. Egyrészt az 1992. februári önkormányzati választások hangulata és a magyar közösséget ért jogsértések következtében Románia az ET-ben meglévő különleges meghívotti státusát nem tudta teljes jogú tagságra változtatni; másrészt viszont elérte, hogy a magyar diplomácia többször is „magyarázkodó” pozícióba kényszerüljön a nyugati partnerekkel folytatott kapcsolataiban.¹³⁸

A magyar–román alapszerződés tárgyalásainak negyedik szereplője az RMDSZ. Az alapszerződés ügyében az RMDSZ és a magyar kormány közötti első egyeztetések 1992 márciusában zajlottak, amelyen a szövetség vezetői ígéretet kaptak arra, hogy a romániai magyarságot érintő valamennyi kétoldalú tárgyalás esetén konzultálni fognak a képviselőivel, a szervezet pedig kidolgozza a magyar–román alapszerződés nemzetiségi cikkelyét.¹³⁹ A tárgyalásokról készült beszámolóban azonban

Meleşcanu román külügyminisztériumi államtitkár budapesti tárgyalásairól, 1992. május 18–19. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 49. D, 001051/6, 8.

137 A bukaresti magyar nagykövetség jelentése megállapította, hogy a román külpolitikai stratégia része lett a magyar–román viszony terén való előnyszerzés, ennek érdekében valóságos nyilatkozatoffenzíva indult meg a Románia-kép feljavítása céljából. *Román–magyar kapcsolatok*, 1993. január 22. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-14, 34. D, 0041/2, 2–3.

138 A romániai önkormányzati választásokat követő időszakban több nagykövetség beszámolt a román félretájékoztatói törekvésekről. Ennek legfontosabb témái a magyar területi igényekhez, a kisebbségekkel való bánásmódhoz és a kisebbségi jogok peldaértékű rendezéséhez, továbbá az erőteljes magyar lobbitevékenység románellenességéhez kapcsolódtak.

139 *Az RMDSZ-küldöttség budapesti tárgyalásai*, 1992. március 20–23. MOL, XIX-J-1-J, tételszám, 128-13, 49. D, 001256.

nem találtunk arra vonatkozó javaslatot, hogy a szövetség a jövőben milyen szerepet kíván betölteni az alapszerződés tárgyalásában. Ez a későbbiekben azért válik fontos részletkérdéssé, mert az elkövetkező időszakban az alapszerződésről folyó diskurzust az RMDSZ részvételének kérdése, a tárgyalásokba való bevonásának lehetősége uralta. Ugyanis a találkozót követő héten a bukaresti nagykövetség több kérdésben is konzultált az RMDSZ vezetőségével és meghatározó politikusaival. A konzultációk után a külügyminisztérium megbízásából a román referatúra felkérte az RMDSZ vezetőséget, hogy küldjenek levelet a magyar és román kormány képviselőinek, melyben a tárgyalásokba való bevonásukat kérik.¹⁴⁰ Ezt követően, az Országos Elnökség április 10-i döntésének megfelelően, az RMDSZ levélben kérte a magyar és a román kormányt, hogy képviselőit vonják be az alapszerződés kidolgozásába, és konzultatív minőségben hallgassák meg véleményét.

„Megítélésünk szerint valahányszor a két kormány közti tárgyalások a Romániában élő magyarok helyzetét is érintik, célszerű és hasznos lenne ezeken a tárgyalásokon szövetségünk véleményét is konzultatív minőségben meghallgatni. Kiváltképpen fontosnak tartjuk ezt az (értesüléseink szerint most készülő) magyar–román államközi alapszerződés tekintetében. Mint érintettek és érdekeltek, azt kívánjuk, hogy a ránk vonatkozó kérdésekben, rólunk, ne döntsenek nélkülünk.”¹⁴¹

A magyar és a román kormánynak címzett leveleken kívül az RMDSZ – a magyar külügy által elkészített tervezetek alapján – levelet intézett a genfi Emberi Jogi Központnak, illetve az ENSZ Kisebbségvédelmi Albizottságának, amelyben a nemzetközi tanácskozásokon elfogadott alapelvekre hivatkozva kérték a címzettek támogatását, továbbá annak az elvárásnak adtak hangot, hogy „a kisebbség helyzetéről maguk az érdekeltek is megnyilatkozhassanak”.¹⁴² E levelek tartalmából tükröződik az RMDSZ szilárd elköteleződése a tárgyalásokon való részvételét illetően, azonban nem volt meghatározott érvrendszere sem a román kormány, sem a külső szereplők irányába. Ellenben az is igaz, hogy a román vezetés semmilyen – az RMDSZ szereplehetőségére vonatkozó – érvet nem lett volna hajlandó elfogadni, még abban az esetben sem, ha magyarországi románok képviselőjének bevonásával érvényesülne a kölcsönösség elve.

140 *Tájékoztató a magyar–román alapszerződés előkészítésével kapcsolatban*, 1992. március 27. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-123, 49. D, 00330/6.

141 *Főnöki levél – az RMDSZ Országos Elnökségének levele a magyar és a román Kormányhoz*, 1992. ápr. 13. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-27, 51. D, 001078/3.

142 *Az RMDSZ levele a genfi Emberi Jogi Központnak, illetve az ENSZ Kisebbségvédelmi Albizottságának*. A szövetség hasonló tartalmú levelet intézett a norvég Emberi Jogok Intézetéhez is. *Szőcs–Nástase levélváltással kapcsolatos teendők*, 1992. június 29. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-27, 51. D, 001078/4.

A magyar kormány véleménye szerint az RMDSZ kérése az EBEE kopenhágai konferenciáján elfogadott elvek alapján is indokolt volt, mivel annak egyik pontja kitért az államok közötti együttműködés fontosságára – különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdésekben. De a magyar diplomácia utalt a román–német alapszerződésre is, melynek kidolgozásában a romániai német kisebbség is részt vett. Emellett a külügynek minden eszköze megvolt arra, hogy az RMDSZ tárgyaló félként való meghívását ne csak a szakértői tárgyalásokon, hanem államtitkári és külügyminiszteri szinten is napirenden tartsa.

Magyarország támogató magatartásával szemben az RMDSZ javaslata nagy ellenállást – és ebből kifolyólag számos ellenérvet – váltott ki a román kormányban és diplomáciai testületben, annak ellenére, hogy a magyar kormány ígéretet tett arra, hogy a tárgyalásokba bevonják a magyarországi románság képviselőit is. Az RMDSZ kérését tolmácsoló Szócs Géza politikai alelnök levelére maga a külügyminiszter, Adrian Năstase válaszolt, és kemény hangnemben elutasította a szövetség kérését.

„A romániai magyar nemzeti kisebbség helyzetét érintő kérdések nem képezik, és nem képezhetik kormányunk és a magyar kormány közötti megbeszélések tárgyát. Kizárólag Románia kormányának áll módjában és kötelessége is a legmagasabb nemzetközi jogi normák szintjén intézkedni a magyar kisebbséghez tartozó személyek jogainak biztosítása és ezen kisebbség identitásának védelme érdekében [...]. Valóban igaz, hogy az utóbbi két évben külföldről igen gyakran hangoztattak követeléseket, és próbálták Románia kormányát a magyar nemzetiségű román állampolgárokra vonatkozó különféle intézkedések hozatalára kényszeríteni. Ez azonban nem teremt jogot, és nem jelenti azt, hogy kormányunk valaha is elfogadja az állampolgárai sorsáért viselt felelősség – függetlenül azok etnikai származásától – mással való megosztását.”¹⁴³

Az RMDSZ és a külügyminiszter közötti levélváltást követően a szövetség tárgyaló félként való megjelenése több magyar–román kétoldalú találkozáson felmerült. A 1992. május 18–19. között megrendezett külügyi államtitkári találkozón Katona Tamás államtitkár felvetésére Teodor Meleşcanu azt mondta, hogy a szövetség részvételére „nincs közvetlen lehetőség, és ellentétes a nemzetközi gyakorlattal, de meg kell ismerni a kisebbségek törekvéseit”.¹⁴⁴ A román ellenállás a júniusi magyar–román emlékeztetőről folytatott tárgyalásokon is megmutatkozott: Ion Diaconu, a román külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályvezetője Szócs Ferencnek a következőt mondta ezzel kapcsolatban: „Az RMDSZ képviselőinek a két ország államközi szerződéséről folyó tárgyalásaiba való bevonása

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ Jelentés Teodor Meleşcanu román külügyminisztériumi államtitkár budapesti tárgyalásairól, 001051/6, 4.

román oldalról alkotmányjogilag megoldhatatlan.” Ezt azzal indokolta, hogy a szövetség példája nyomán a szélsőségesek is helyet követelnének a tárgyalóasztalnál.¹⁴⁵ A román elutasítást megerősítette Mihai Enescu, a külügyminisztérium területi igazgatója a bukaresti magyar nagykövetség ügyvivőjével, Bitay Károllyal folytatott beszélgetésen, amelyen Enescu kifejtette: „Ha a tárgyalásokon az RMDSZ is részt venne, az megkérdőjelezné nemcsak a kormány, de a külügyminisztérium illetékességét is, hogy megkülönböztetés nélkül minden állampolgárt képviseljen, és oda vezetne, hogy egyes nemzetközi fórumok előtt az országot nem egy hivatalos delegáció, hanem az RMDSZ képviselné.”¹⁴⁶

2. táblázat. Érvek és ellenérvek az RMDSZ alapszerződésben való részvételéről

Szereplő	Szerepkör	Érvek/ellenérvek
RMDSZ	Közvetítő	– konzultációs kérés kisebbségi kérdésekben: „rólunk ne döntsenek nélkülünk” – nemzetközi tanácskozásokon megfogalmazott ajánlások (ezek nevesítése nélkül)
Magyar kormány	Támogató	– a kisebbségek helyzetéről maguk az érdekeltek nyilatkozzanak meg – az államok közötti együttműködés fontossága, különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdésekben (EBEÉ-konferencia) – a német kisebbség részvétele a román–német alapszerződésben – nem fogunk a kisebbségek feje fölött szerződni (Horn-kormányzat)
Román kormány	Elutasító	– a magyar kisebbség helyzete nem képezheti kormányközi megbeszélések tárgyát – az állampolgárok képviselete a kormány illetékessége – a kisebbségi jogok védelme kizárólag a kormány hatásköre – ellentétes a nemzetközi jogi gyakorlattal – alkotmányjogilag megoldhatatlan – az RMDSZ példáján a szélsőségesek részvétele a tárgyalásokban

Forrás: saját szerkesztés a külügyminisztériumi iratok alapján

A román elutasítás következtében az RMDSZ ténylegesen nem befolyásolhatta az alapszerződés munkálatait, és annak ellenére, hogy a román kormány képviselőivel folytatott konzultációk eredménytelenül zárultak, nem vált az alapszerződésről folytatott tárgyalások passzív szereplőjévé.¹⁴⁷ Mi több, felértékelődtek egyrészt az RMDSZ-nek a magyar kormánnyal folytatott egyeztetései, amelyek eredményeként a magyar külügy számos, a szövetség által is szorgalmazott kérdést napirenden tartott. Másrészt az RMDSZ stratégiája arra irányult, hogy ha a kétoldalú

145 Magyar–román alapszerződés tárgyalásai, 1992. június 2. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-123, 49. D, 00330/11.

146 Román álláspont a magyar–román alapszerződésről, 1992. július 16. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-123, 49. D, 00330/12, 2.

147 Markó Béla a vele készült interjúban kifejtette, hogy „szerettünk volna formálisan tárgyaló felek lenni, de nagyon jól tudtuk, hogy a nemzetközi jognak nem voltunk alanyai. De különböző formában rendszeresen konzultáltunk a magyar fél, és a román féllel is tárgyaltunk.”

kapcsolatokban nem válhat tényezővé, megpróbál minél nagyobb európai nyomást gyakoroltatni a román félre, a magyar kisebbség helyzetének rendezése érdekében. Az európai intézmények és emberi jogi szervezetek tájékoztatását célzó kezdeményezések a romániai magyarság jogsértéseiről – mint például az RMDSZ vezetőinek tárgyalásai Friedrich König ET-jelentésével, majd az EBESZ főbiztosával – ebben a keretben értelmezhetők. A külügyi kapcsolatépítés és érdekérvényesítés azért volt lényeges ebben az időszakban, mert az az intézményépítés velejárójának számított: a szövetség ily módon tudta elfogadtatni magát a nyugati közvéleménnyel az erdélyi magyarság legitim képviselőjeként (Bíró 1996: 1–4; 32–39). Erre irányuló törekvéseiben a magyar külügy hathatós támogatást nyújtott: segítette a szövetség tisztviselői külföldi útjainak megszervezését és a találkozók előkészítését, leveleket és dokumentumokat juttatott el a nemzetközi szervezetek képviselőihez, a nyugati követségekhez és kormányokhoz, de a külügyi találkozókra és nemzetközi konferenciákra is ismertette az erdélyi magyarság helyzetét.¹⁴⁸

A román külügyminisztérium minden igyekezete ellenére a magyar kormány kitartott korábbi elképzelései mellett, miszerint csak a következő parlamenti választások után folytatja az alapszerződésről folytatott egyeztetéseket, aminek következtében a szakértői tárgyalások második fordulójára az új kormány megalakulását követően, 1993. január 26–28. között került sor, egy évvel az első forduló után. A tárgyalásokon nem történt érdemi előrelépés: a felek megvitatták a területi és határkérdésre, illetve a kisebbségi cikkelyre vonatkozó szövegjavaslatokat, és áttekintették a magyar–román kapcsolatok problémáit összefoglaló emlékeztetőt is.¹⁴⁹ Az RMDSZ szerepe újfent megjelent a tárgyalásokon, a konkrét részvétel tekintetében a román fél továbbra is elutasítóan válaszolt, ellenben jelezte konzultációs készségét az RMDSZ képviselőivel. Ezen túlmenően a román fél a tárgyalások folytatásaként ismét magasabb szintű találkozót javasolt, amelynek elfogadását a magyar fél konkrét eredmények eléréséhez kötötte.¹⁵⁰ A szakértői tárgyalásokat követően, január 29-én Jeszenszky Géza külügyminiszter egy belső értekezlet keretében vitatta meg a magyar–román kapcsolatok aktuális kérdéseit, amely azért bizonyult meghatározónak, mert kijelölte a magyar külügy tárgyalási stratégiáját.¹⁵¹ A résztvevők ugyanis egyetértettek abban, hogy a kormány tovább-

¹⁴⁸ Interjú Bálint-Pataki Józseffel és Jeszenszky Gézával.

¹⁴⁹ *Jelentés a magyar–román kapcsolatok problémáit összefoglaló Emlékeztető áttekintéséről, valamint a magyar–román alapszerződés-tervezet szakértői tárgyalásának második fordulójáról*, 1993. január 26–28. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-14, 34. D, 0041/3. A magyar delegáció összetétele: Szöcs Ferenc, Szénási György, Keszthelyi Gyula, Boros Miklós; a románé: Valeriu Tudor, Ion Diaconu, Dumitru Neagu, Mihai Nicola, Gheorghe Albuț, Constantin Anghel, Constantin Petcu. A tárgyaláson a nagykövetség részéről jelen volt Rudas Ernő nagykövet, továbbá Péter László, Bitay Károly, Csikós Imre, Székely Levente.

¹⁵⁰ Uo. 2–3.

¹⁵¹ Az értekezleten részt vett Kodolányi Gyula államtitkár, Zalatnay István, a HTMH elnökhelyettese, Kelemen András államtitkár, Bába Iván és Peisch Sándor helyettes államtitkár, Herman János, Kéry György és Szöcs Ferenc főosztályvezető, valamint Oberfrank Ferenc, a kabinet munkatársa.

ra is erősítse viszonyát az RMDSZ-szel, mi több, az újabb szakértői konzultáció feltételeként az RMDSZ írásos véleményének a bemutatását és a területi cikkely magyar fél számára kedvező megfogalmazását határozta meg.¹⁵²

Az alapszerződés tárgyalásainak dinamikájában fontos szerepet játszott a Románia és az európai fórumok viszonyában bekövetkező változás: a nyugati elköteleződés megerősödésének jelei – a közelgő ET-tagfelvétel, valamint az Európai Közösséggel folytatott kapcsolatok javulása – viszonylag rövid időn belül gyakorlati formát öntöttek. Ettől az időszaktól kezdve ugyanis már nem volt teljes bizonyítási kényszerhelyzetben a román kormány: a társult tagságra és a kisebbségi kérdések „példaértékű” rendezésére nemcsak a külügyi találkozón, hanem a nemzetközi szervezetekkel folytatott tárgyalásokon is hivatkozhatott. A magyar külügynek és az RMDSZ-nek is egyre nehezebb lett a román külügy azon nyilatkozatainak ellensúlyozása, amelyekben az amellet érvelt, hogy Románia milyen kiválóan megoldotta a kisebbségi jogok rendezését.¹⁵³

Románia javuló nyugati megítélése Magyarországot is lépéskényszerbe hozta, amelynek eredményeként 1993 augusztusában szakértői konzultációra került sor az alapszerződés tárgyában, azonban a vitatott cikkelyek tekintetében nem közeledtek az álláspontok. A tárgyalások előrehaladását az újabb szövegjavaslatok nehezítették meg: a területi sérthetlenségre vonatkozóan a román fél az 1947-es párizsi békeszerződésre hivatkozott, míg magyar részről a kisebbségi cikkelyjavaslatba bekerült az ET Parlamenti Közgyűlésének kisebbségi jogokra vonatkozó 1201. számú ajánlása.¹⁵⁴

Az államközi viszony javítására irányuló kezdeményezésekben fontos eseménynek tekinthető Jeszenszky Géza külügyminiszter többnapos, hivatalos romániai látogatása (Jeszenszky 2015: 314–324). Annak ellenére, hogy a látogatást mindkét fél kedvezőnek minősítette, legfontosabb eredménye sokkal inkább a lélektani hatás, a felső szintű találkozók napirendjén szereplő problémák áttekintése és ezeknek a szélesebb nyilvánosságban való ismertetése, mintsem azok a konkrét eredmények – beruházásvédelmi és a kettős adózást tiltó egyezmények –, amelyekről a felek megegyeztek.¹⁵⁵ Ami a magyar javaslatok elfogadását illeti – kisebbségi vegyes bizottság, kolozsvári főkonzulátus –, nem beszélhetünk lényeges előrelépésekről, az alapszerződés részletesebb kisebbségi cikkelyének fontosságát a

152 *Megbeszélés a román külpolitika és a magyar–román kapcsolatok aktuális kérdéseiről*, 1993. január 29. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-14, 34. D, 0041/4, 2–3.

153 Június 12-én Ion Iliescu államfő fogadta Markó Béla szövetségi elnököt, a találkozó pedig alkalmat adott a romániai magyarság problémáinak átbeszélésére. Iliescu az ET-elvárásokkal összefüggésben kijelentette: „Románia a kisebbségi jogok biztosítása terén a világviszonylatban is élen jár...”. Az ET-csatlakozás kapcsán pedig elmondta: „az ET-nek legalább akkora szüksége van Romániára, mint Romániának az ET-re”. *Markó Béla látogatása Iliescunál*, 1993. június 12. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-27, 51. D, 001904/1, 1–2.

154 1201 (1993) sz. Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kiegészítő Jegyzőkönyvére.

155 *Jeszenszky Géza külügyminiszter hivatalos romániai látogatásának és tárgyalásainak értékelése*, 1993. szeptember 15–19. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 33. D, 002277/11.

román fél a területi kérdéssel szemben próbálta minimalizálni. Mivel a kialakult álláspontokban nem volt érzékelhető a változás, a román külügyi vezetés várakozó álláspontra helyezkedett, és az alapszerződés tárgyalásainak a folytatását a magyarországi választások eredményeitől tették függővé.

Az országgyűlési választások és a kormányváltás első éve – a román várakozásokkal ellentétben – nem teremtette meg annak a lehetőségét, amely az alapszerződés rövid időn belüli megkötését eredményezte volna. Igaz ugyan, hogy az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció alapvető változásokat hozott a kétoldali kapcsolatokban és a nemzetpolitikában, de a kormányzati időszak elején fennmaradt a külpolitikai célkitűzések, az európai integráció és a határon túli magyarok védelme közötti törekény egyensúly,¹⁵⁶ amely az RMDSZ képviselőivel folytatott egyeztetések gyakoriságában és az alapszerződés tárgyalásaiban képviselt álláspontokban is megnyilvánult.

A Horn-kormány folytatta az előző kormány gyakorlatát, és szorgalmazta az RMDSZ képviselőivel folytatott találkozók, amelyekben nemcsak az aktuálpolitikai kérdésekről, hanem az alapszerződéssel kapcsolatos tárgyalásokról is konzultáltak. Ezeknek az egyeztetéseknek a kezdeményezője és kulcsszereplője Tabajdi Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára volt. A határon túli magyarság képviselőivel folytatott egyeztetésekben, így az alapszerződés tárgyalásaiban meghatározónak bizonyult a Határon Túli Magyarok Hivatala, amelynek képviselője helyet kapott a magyar tárgyalódelegációkban. A HTMH szerepe azonban nem merült ki a különböző tárgyalásokon való részvételben, hanem szakértői munkájával is hozzájárult a magyar és a határon túli magyar magyarok érdekeinek minél hangsúlyosabb képviseletéhez. Az intézmény keretében működő I. Főosztály és az Elemző Főosztály számtalan tárgyalási témavázlatot készített elő a felső szintű találkozókhoz, véleményezte a román szövegjavaslatokat, az RMDSZ-szel folytatott konzultációkat követően több alkalommal javaslatot tett a kisebbségi cikkely tartalmának átdolgozására, és ezzel végső soron hozzájárult a magyar álláspont kialakításához és finomításához.¹⁵⁷ A magyar kormány és a HTMH képviselőivel folytatott konzultációk eredményeként az RMDSZ 1994 augusztusában hozta nyilvánosságra az alapszerződéssel kapcsolatos állásfoglalását, melyben újra megismételte a szövetség bevonásának fontosságát a tárgyalásokba, és arra hívta fel a figyelmet, hogy a dokumentumnak tartalmaznia kell egy kisebbségvédelmi megállapodást, a romániai magyarság és a magyarországi románok által megfogalmazott jogokat.¹⁵⁸

¹⁵⁶ A Horn-kormány hivatalba lépését követően nem vált érzékelhetővé radikális váltás, sokkal inkább egy lassúbb átmenettel, a külpolitikai prioritások újragondolásával jellemezhető ez az időszak.

¹⁵⁷ Interjú Bálint-Pataki Józseffel.

¹⁵⁸ Az RMDSZ állásfoglalása a következő jogosítványokat tartalmazta: nemzeti identitás védelme, anyanyelv- és szimbólumhasználat, a regionális autonómia biztosítása, magyar többségű területek különleges jogállása, etnikai arányok mesterséges megváltoztatásának tilalma, anyanyelven való oktatás szabadsága, szakoktatás támogatása, jogegyenlő-

A Horn-kormány a folytonosságot képviselte az alapszerződés tárgyalásaiban is: külpolitikai irányváltásról ebben az időszakban azért sem beszélhetünk, mert a tárgyalásokon a magyar álláspont változatlan maradt. Szeptember elején magyarországi látogatásán Teodor Meleşcanu külügyminiszter tárgyalásokat folytatott Kovács László külügyminiszterrel, és Göncz Árpád köztársasági elnök és Horn Gyula miniszterelnök is fogadta. A megbeszélések során a magyar fél jelezte, hogy hajlandók elfogadni a határklauzulára vonatkozó román javaslatot, de ragaszkodnak a kisebbségi jogok garantálásához. Kovács László román kollégájának kifejtette, hogy a kisebbségi jogok részletes rögzítését az alapszerződéssel szoros jogi kapcsolatban levő kisebbségvédelmi megállapodásban pontosítanák, amelynek végrehajtása és ellenőrzése a vegyes bizottság feladatát képezné.¹⁵⁹

A kisebbségvédelmi megállapodás a külügyminisztériumi találkozót követő emlékeztetőben és a szakértői tárgyalások következő fordulójának napirendjén is szerepelt, azonban a román fél elutasított az alapszerződés kisebbségi cikkelyén kívüli bármilyen, a kisebbségekre vonatkozó megállapodást, arra hivatkozva, hogy egy ilyen kiegészítéssel az alapszerződés egy kisebbségi szerződés funkcióját töltené be.¹⁶⁰ A kibontakozó vitában Dumitru Ceauşu delegációvezető hangsúlyozta, hogy a kisebbségi kérdést a kormányoknak a saját kompetenciájukban kellene megoldaniuk. Együttal emlékeztette a magyar felet arra, hogy „kívánságlistája” – a kisebbségi cikkelyben szereplő jogosítványok biztosítása – nem számíthat megértésre a román kormány részéről, de még kevésbé fogadná el azt a román parlament és a közvélemény.¹⁶¹ Szénási György, a magyar delegáció vezetője válaszában leszögezte: „Szemben a román tévhitel, Európa nem alapszerződést vár a két országtól, hanem jószomszédi kapcsolatokat és feszültségmentes partneri viszonyt. Ennek megteremtésében jó eszköz lehet az alapszerződés.”¹⁶² A kisebbségi cikkellyel kapcsolatosan pedig megjegyezte, hogy annak elhagyását a magyar fél is elfogadhatónak tartaná: „... az alapszerződésben való rögzítése fölösleges is lenne abban az esetben, ha a szerződő felek kormányai már meghozták volna azokat az intézkedéseket, melyek az illető országok nemzeti kisebbségeinek megfelelnek”.¹⁶³

Az alapszerződés tárgyalásaiban az 1995. február–április közötti időszak rendkívül dinamikusnak ígérkezett, mivel több szakértői konzultáció is lezajlott,

ség, kapcsolattartás lehetőségének biztosítása az anyaországgal. A felsorolt jogosítványok mellett olyan problémák megoldását szorgalmazták, mint egyéni és egyházi tulajdon visszaszolgáltatása, a Bolyai Egyetem visszaállítása, diplomák honosítása, anyanyelvhasználat a közigazgatásban (10 százalékos küszöb bevezetése), a kolozsvári és debreceni konzulátus visszaállítása. Az RMDSZ állásfoglalása a magyar–román alapszerződés tárgyában, 1994.

159 Gyorsjelentés Teodor Meleşcanu román külügyminiszter hivatalos budapesti látogatásáról, 1994. szeptember 7. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-13, 46. D, 002528/6, 1–3.

160 Jelentés a magyar–román szakértői konzultációkról, 1994. november 16–17. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-123, 45. D, 001050/5, 1.

161 Uo. 4.

162 Uo.

163 Uo. 5.

azonban nem a felek megegyezésre irányuló törekvéseinek, hanem sokkal inkább a nyugati nyomásnak tulajdoníthatóan. A tárgyalások folytatására ösztönzően hatott az EBESZ március 20–21-én tartott párizsi konferenciája, amelynek résztvevői elfogadták az Európai Stabilitási Egyezményt. A tárgyalásokkal mindkét állam igyekezett némi eredményt felmutatni, főként Románia, amely az EU-s csatlakozási kérelem benyújtására készült.¹⁶⁴ Egy további tényező szintén hozzájárult a Romániára nehezedő nyomás erősödéséhez: az egyezmény aláírásával egy időben megegyezés született a magyar–szlovák alapszerződés vitatott cikkelyeiről.

Az RMDSZ, tudatában annak, hogy felgyorsulnak a tárgyalások, a február 26-án elfogadott határozatában megerősítette, hogy 1. az alapszerződésnek integrálnia kell a két államban élő kisebbségek legitim képviselőinek véleményét; 2. a dokumentumnak kisebbségi megállapodást kell tartalmaznia; valamint 3. a megállapodásban foglaltak betartására vállaljanak a felek kötelezettséget.¹⁶⁵ Az ebben az időszakban lezajlott szakértői tárgyalásokon csak a határklauzuláról szóló cikkelyt sikerült véglegesíteni, a kisebbségi cikkely ügyében kevés előrelépés történt, annak tulajdoníthatóan, hogy a konzultációkat megelőzően a magyar fél által bemutatott szövegjavaslatokba bekerült a HTMH által kidolgozott és a külügyminisztérium illetékesei által módosított kisebbségi megállapodás.¹⁶⁶ A bemutatott javaslat meghatározónak bizonyult a tárgyalások kimenetelére nézve, aminek következtében nem sikerült véglegesíteni a magyar–román alapszerződést.

Míg a kül- és szomszédságpolitika terén a Horn-kormány a folytonosságot igyekezett képviselni, addig az alapszerződés tárgyalásain tanúsított magatartása a belpolitika szintjén megosztotta a parlamenti pártokat. Azzal egy időben, hogy szorgalmazta a román és a szlovák féllel a szakértői tárgyalások folytatását, és a magyar–szlovák alapszerződés kapcsán hajlandó volt a kompromisszumra, egy belpolitikai konfliktust is felvállalt az ellenzéki pártok (Fidesz – Magyar Polgári Szövetség, Magyar Demokrata Fórum, Független Kisgazdapárt, Kereszténydemokrata Néppárt, Magyar Demokrata Néppárt) képviselőivel. Az ellenzéki pártok részéről érkező támadások nem voltak alaptalanok, mert a

164 Románia 1995. június 22-én nyújtotta be hivatalos csatlakozási kérelmét az EU-hoz, míg Magyarország egy évvel korábban, 1994. április 1-jén.

165 A Szövetségi Képviselők Tanácsának határozata a magyar–román alapszerződés kérdésében, 1995.

166 Teljes nevén: „Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő román nemzeti kisebbség és a Romániában élő magyar nemzeti kisebbség, valamint a hozzájuk tartozó személyek jogainak biztosításáról”. A megállapodás az alapszerződés kisebbségi cikkelyéből kiindulva hangsúlyozta, hogy a kisebbségi jogok érvényesítése hozzájárul a két állam közötti együttműködés erősítéséhez. A 21 cikkelyből álló dokumentum aláírását a magyar fél az alapszerződéssel egy időben képzelte el, tartalmáról pedig több ízben egyeztetett az RMDSZ felső vezetésével. Az egyezmény elfogadása és végrehajtása fontos előrelépést jelentett volna a kisebbségi közösségek életében, mivel rendezte volna a többség–kisebbség viszonyának vitás kérdéseit: az identitás megőrzését, valamint azon szakterületeket, mint pl. oktatás, kultúra, vallás, gazdaság, politikai képviselet, média és sajtó. Az egyezmény megvalósítása és a végrehajtás az évente ülésező kisebbségi vegyes bizottság feladatkörébe tartozott volna, amely megvitatja a kisebbségek helyzetét, értékeli az előrelépéseket, és javaslatokat fogalmaz meg. *Román–magyar alapszerződés*, 1995. február 6. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 37. D, 00371.

kormány tárgyalókészségéből és a különböző nyilatkozatokból az ellenzék képviselői azt a következtetést vonták le, hogy a kormány elkötelezettebb az integráció, mint a kisebbségi jogok védelme mellett. A kieleződő belpolitikai viták következtében – melyek a parlamenti vitákon kívül a tágabb nyilvánosságban is teret kaptak – megbomlani látszott a külpolitika hármas célrendszerének konszenzusa. Az ellenzéki pártok közül a Fidesz bírálta leginkább a kormány szomszédságpolitikáját, és március 10-én kivonult az alapszerződéseket tárgyaló parlamenti albizottságból, tiltakozásként az aláírás előtt álló magyar–szlovák alapszerződés miatt. A kormány és az ellenzék viszonya ezt követően sem rendeződött, a magyar–román alapszerződés tárgyalásainak folytatásával pedig tovább mélyült a belpolitikai megosztottság, végső soron pedig felbomlott a külpolitikai prioritások parlamenti konszenzusa (Csigó–Kovács 2000; Győri 2000; Szabó 2015a).

Az államközi kapcsolatok és a megváltozott magyar belpolitikai helyzet időszakában az 1995 nyarán lezajlott szakértői tárgyalás és külügyminiszeri találkozó nem vezetett lényeges eredményekre. A találkozóról készült feljegyzések alapján megállapítható, hogy a korábbi kisebbségi cikkelyre vonatkozó román álláspontok azt követően sem változtak lényegesen, hogy a felek már megegyeztek az alapszerződésben foglalt területi sérthetlenségre vonatkozó cikkelyről. Ennek eredményeként a kisebbségi cikkelyt a felek – figyelembe véve a magyar és a román szövegjavaslatokat – bekezdésként vitatták meg, de az anyanyelvhasználatra vonatkozó bekezdésen és egy-két formális megfogalmazáson túlmenően nem történtek lényegesebb változások az egyeztetett szövegben.¹⁶⁷

A szakértői konzultáción alapvető vita alakult ki arról, hogy a készülő kisebbségvédelmi egyezményben milyen nemzetközi dokumentumokra történjen hivatkozás. Példaként az ET PKGY 1201. számú ajánlására vonatkozóan a román fél azt szerette volna elérni, hogy az ajánlás rendelkezéseit ne lehessen a kollektív jogok, az etnikai elven alapuló autonómia, esetleg különleges státusz megadására vonatkozó kötelezettség elismeréseként értelmezni. Ezeket a román javaslatokat a magyar delegációvezető, Szénási György nem tudta tárgyalási alapnak elfogadni, következésképp a szakértői egyeztetés számos lezáratlan kérdéssel zárult.¹⁶⁸

167 A Dumitru Ceaușu vezette tárgyalódelegáció a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok érvényességét, melyet a szerződés mellékletében kívántak rögzíteni, oly módon próbálta relativizálni, hogy a következő javaslattal állt elő: a kisebbségi közösségek identitásának védelmére és fejlesztésére vonatkozó kisebbségvédelmi dokumentumokra ne jogi normaként hivatkozzanak, és ennek megfelelően alkalmazzák, mint ahogyan a magyar javaslatban szerepelt, hanem a román „kompromisszumos javaslat alapján csupán merítsenek a dokumentumok tartalmából. Míg a román javaslat az ENSZ-, az EBESZ-, az ET- és más releváns dokumentumokból kíván meríteni, a pontos megnevezések nélkül, addig a magyar javaslat melléklete öt dokumentumra hivatkozik, és nevesíti az ENSZ Közgyűlésének 135/47 számú nyilatkozatát, az EBEÉ koppenhágai dokumentumát, az EBEÉ genfi szakértői találkozón elfogadott dokumentumát, az ET 1201. számú ajánlását, valamint az ET nemzeti kisebbségekre vonatkozó Keretegyezményét. *Jelentés a magyar–román alapszerződés tárgyalásán folytatott szakértői tárgyalásokról*, 1995. június 19–20. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 128-1, 37. D, 00371/39.

168 Uo.

Az alapszerződés körüli patthelyzetet az integrációs szervezetek diplomatai igyekeztek feloldani, akik emlékeztették a román diplomácia képviselőit Románia nemzetközi megítélésére és a szomszédos államokkal folytatott megegyezés elmaradására. Másrészt pedig, mivel korábban a határok sérthetlenségére vonatkozó cikkelyben a magyar fél elfogadta a kompromisszumos megoldást – aminek értelmében a Helsinki Záróokmányra való hivatkozás mellett a területi követelésről való lemondás is szerepeljen a cikkelyben –, most a román külügy kellett volna fogadókészséget mutasson a magyar javaslatok iránt. A kialakult helyzetben a román vezetés a nyugati államok és európai fórumok irányába is lépéskényszerbe került, mert a korábban fenntartott – területi sérthetlenségre vonatkozó – kifogások már nem bizonyultak fenntarthatónak.

A román fél a kezdeményezés címén egy rendkívül kreatívnak tűnő lépéssel kívánt a tárgyalásoknak lendületet adni: Ion Iliescu államelnök az augusztus 30-án, a második bécsi döntés 55. évfordulóján tartott megemlékezésen a Magyarország és Románia közötti történelmi megbékélésre vonatkozó kezdeményezéssel állt a nyilvánosság elé, szoros párhuzamot vonva a két állam közti és a francia–német megbékélési folyamat között. A román államfő indítványa azonban több okból is szöges ellentétben állt a nyugat-európai megbékélés szellemével. Egyrészt maga az előterjesztés időpontja (az évforduló) sem utalhatott a megbékélésre, ugyanis a bécsi döntés Románia számára Észak-Erdély elvesztését és belső migrációt eredményezett. De a beszéd a tartalmát tekintve is ellentmondásosnak bizonyult, ugyanis Iliescu történelmi visszatekintésében többször utalt a Horthy-korszak által elkövetett bűnökre, továbbá a kilencvenes évek magyarországi viszonyaira, amelyben a vezető politikusok irányítani akarják a szomszédos államok magyar közösségét, vagy azok védelmezőiként, képviselőiként akarnak fellépni. A kisebbségi kérdés rendezésével kapcsolatban megismételte a jól ismert álláspontját, miszerint az Romániában a legmagasabb európai normák szerint biztosított, és nem képezheti tárgyát a magyar féllel folytatandó tárgyalásoknak (Iliescu 1995).

A román államfő kezdeményezése fontos kommunikációs eszközzé vált az elkövetkezendő időszakban, amely egyrészt arra irányult, hogy hangsúlyozza a román diplomácia kezdeményező szerepét, másrészt előkészítette Iliescu amerikai látogatásának kommunikációját, ahol az államfő megerősíthette Románia elkötelezettségét a kétoldalú kapcsolatok javítása iránt és a térség biztonságának megerősítésében. Ezzel egy időben a külső szereplőknek az alapszerződéssel kapcsolatos fokozott érdeklődése nyílt vagy burkolt nyomásgyakorlásként értelmezhető. A szeptember elején megjelenő tanulmány a NATO bővítéséről feltételként szabta meg az államközi viszonyok rendezését, amit Clinton elnök Iliescu fehér házi látogatása alkalmával megismételt, és Románia NATO-csatlakozását a kétoldalú viták megoldásától tette függővé (Asmus 2002: 149–150).

2.3. AZ ALAPSZERZŐDÉS ALÁÍRÁSÁNAK IDŐSZAKA

Az 1995 őszen megjelenő NATO-tanulmány fontos stratégiai fordulópontot jelentett térségünk államainak biztonságára nézve, a tagsági feltételek pontosítása ugyanis világos jelzés volt arra, hogy az észak-atlanti szervezet ki szeretné terjeszteni határait, és tagjai közé KKE-i államokat fog meghívni. A dokumentum azáltal, hogy hangsúlyozta az etnikai és területi viták békés rendezését, az alapszerződés tárgyalásait új dimenzióba helyezte. Minekután egyik állam sem szeretett volna lemaradni a bővítés első hullámáról, mindkét fél nyitottnak mutatkozott a tárgyalások folytatására, aminek központi kérdése az volt, hogy melyik fél hajlamosabb a kompromisszumra, a korábbi követelések mérséklésére és a másik fél javaslatának az elfogadására. Azonban a megegyezésre a tárgyalásoknak ebben a szakaszában – a növekvő nemzetközi érdeklődés ellenére – kevés jel mutatkozott, mert Iliescu elnök megbékélési nyilatkozata alapján a román delegáció három dokumentumtervezetet mutatott be a soron következő szakértői tárgyaláson.¹⁶⁹ A román fél által ismertetett közös szándéknyilatkozatra, a kétoldalú egyezményre, valamint a kisebbségi magatartási kódexre vonatkozó javaslatok legfőbb célkitűzése egyrészt Románia kezdeményező szerepének fenntartása lehetett, másrészt pedig az alapszerződéssel kapcsolatos tárgyalások előmozdítása, a román érdekeknek megfelelően. Ebből következően megállapítható, hogy a többéves tárgyalási folyamat után az államközi kapcsolatokban egy igencsak furcsa helyzet állt elő, mert az alapszerződésről a hangsúly hirtelen e három tervezetre helyeződött át.

A magyar külügyminisztérium és a tárgyalásokban képviselt intézmények, továbbá az RMDSZ aggályait kifejezték a dokumentumtervezetek tartalmát illetően,¹⁷⁰ Tócs László pedig Magyarország köztársasági elnökének és Románia államfőjének címzett levelében alternatív megbékélésre tett javaslatot.¹⁷¹ A vélemények

169 A megbékélési nyilatkozat három dokumentum megszövegezéséhez szolgált alapul: 1. politikai szándéknyilatkozat: Iliescu elnök beszédét tartalmazta; 2. kétoldalú egyezmény: az alapszerződés és az emlékeztető egyes, a román fél számára fontos területeit emeli ki, mint pl. európai integráció, együttműködés a nemzetközi szervezetekben, katonai együttműködés stb.; 3. kisebbségi viselkedési kódex: az államok számára viselkedési mintákat határozott meg. Pozitív elemei: a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak szavatolása, a helyi autonómia elvének és a közszolgáltatások decentralizációjának alkalmazása, míg a negatív elemek között találjuk az etnikai alapú autonóm közigazgatás kizárására, a feszültségkeltés elkerülésére és a nacionalista propaganda tilalmára vonatkozó szabályozásokat. *Római dokumentumtervezetek a magyar–román történelmi megbékélésre*, 1995. szeptember 27. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 129-1, 37. D, 002474/1.

170 *Magyar–román megbékélés (román kezdeményezés)*, 1995. szeptember 25. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 129-1, 37. D, 00371/43; *RMDSZ-álláspont a történelmi megbékélési tervvel kapcsolatban*, 1995. szeptember 27. MOL, XIX-J-1-J, tételszám 129-1, 37. D, 002474/2.

171 Az RMDSZ tiszteletbeli elnöke arra hívta fel a két államfő figyelmét, hogy a francia–német megbékélési modell helyett az olasz–osztrák (dél-tiroli) mintát tekintsek követendő modellnek, ugyanis – érvelt Tócs – „a magyar–román kapcsolatok téje nem annyira az államközi kapcsolatok, mint inkább a romániai magyar nemzetközösség helyzetének a rendezése” (Tócs 1996). A két állam viszonyának rendezésére vonatkozó eltérő elképzelések a mai napig fennmaradtak, noha Markó Béla több alkalommal egy sajátos modell kialakítását kezdeményezte (Markó 2000: 238–241).

alapján két kérdésben mutatkozott konszenzus, egyrészt abban, hogy a három dokumentum nem helyettesítheti az alapszerződés tárgyalásain elért eredményeket, ezeket hiba volna veszni hagyni, másrészt pedig, tekintettel a magyar fél aggályaira, a tervezetek státusáról és tartalmáról folytatni kell a tárgyalásokat,¹⁷² mi több, a magyar fél is készítse elő a saját tervezeteit.

Az újabb szövegváltozatok ismertetését követően a felek viszonyában nem volt érzékelhető a változás, a román kezdeményezésekre válaszul a magyar fél is napirendre tűzte a korábbi emlékeztetőkben megfogalmazott feladatokat, és folytatódtak a magyar kormány és az RMDSZ közötti egyeztetések is. Az egyértelmű változás azonban a külső szereplők viszonyában nyilvánult meg, mert az európai intézmények és a nyugati államok rendre szorgalmazták a magyar–román tárgyalások folytatását: a látogatások intenzitásának növekedése,¹⁷³ a külpolitikai döntéshozatalban érintett interjúalanyok,¹⁷⁴ valamint a szakértők értékelése alapján¹⁷⁵ megállapítható, hogy fokozatosan nőtt a felekre nehezedő nyomásgyakorlás az alapszerződés mielőbbi aláírása érdekében.

A növekvő nyugati nyomás és az eredmények nélküli tárgyalások közepette az alapszerződés kérdése a belpolitikai napirend részévé vált, és mindkét államban – eltérő törésvonalak mentén – megosztotta a parlamenti pártokat. Magyarországon a kormány és az ellenzék közötti vita tovább mélyült, ennek hatásai azonban nem befolyásolták a kormány által kialakított és a tárgyalásokon képviselt álláspontot. Az ellenzéki pártok a Fidesz memorandumát tekintették irányadónak a kormányval szembeni vitában, és hangsúlyozták, hogy annak figyelmen kívül hagyása és a szerződés aláírása elhibázott lépés lenne.¹⁷⁶ Az ellenzéki képviselők utolsó lépésként minden eszközt felhasználtak arra – például találkozókát szerveztek az RMDSZ-szel, Lezsák Sándor erdélyi körutat tett –, hogy minél nagyobb koalíciót alakítsanak

172 Ennek tulajdoníthatóan november 3-án Somogyi Ferenc közigazgatási államtitkár Budapesten tárgyalásokat folytatott Marcel Dinu külügyi államtitkárral a tervezetek céljairól.

173 Ebben az időszakban romániai látogatást tett az ET, az EBESZ, a NATO és az EU több magas rangú képviselője, Richard Holbrooke amerikai külügyi államtitkár-helyettes, Alan Kassof, a PER elnöke, Hans Henning Horstmann, a német külügyminisztérium európai kapcsolatokkal foglalkozó igazgatója, Tom Lantos amerikai szenátor. *MTI Hírchívtár*, keresőszó: alapszerződés.

174 A külső szereplők nyomásgyakorlásáról beszél többek között Bálint-Pataki József, Németh Zsolt, Szent-Iványi István és Tabajdi Csaba a velük készült interjúban, valamint Jeszzenszky Géza külügyminiszter (Jeszzenszky 2000). Alfred Moses, az Egyesült Államok bukaresti nagykövete visszaemlékezéseiben részletesen kifejtette, hogy a külügy miként bátorította a feleket a megegyezésre (Moses 2019), Marcel Dinu államtitkár visszaemlékezéseiben pedig a NATO-tagállamok nyomásgyakorlását emelte ki (Dinu 2009: 192). Szent-Iványi István a vele készült interjúban kifejtette: „a franciák nyíltan kimondták, hogy meg kell állapodni...”.

175 Lásd például: Nelson 1998; Horváth 2002; Kelley 2004; McMahon 2007.

176 A Fidesz – Magyar Polgári Párt 1995. július 13-án Horn Gyulához intézett memorandumában felsorolta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén támogatná az alapszerződés aláírását: 1. kezdjen a román kormány tárgyalásokat az RMDSZ-szel az autonómia megvalósításáról; 2. az ET 1201. sz. ajánlása legyen az alapszerződés része; 3. garantálja a román állam az anyanyelven való oktatás biztosítását, beleértve a Bolyai Egyetem visszaállítását; 4. a román állam szolgáltassa vissza az egyházi ingatlanokat; 5. az alapszerződést csak az RMDSZ egyetértésével írják alá a felek. *MTI Hírchívtár*, keresőszó: Fidesz memorandum.

ki az alapszerződés aláírását szorgalmazó kormánnyal szemben. Romániában ezzel szemben az alapszerződés tárgyalásainak következményei nem a kormány és ellenzék közötti vitában, hanem a mérsékeltnek és a radikálisabb vonal követőinek az ellentétében nyilvánult meg (Ivan 2010: 407–408). A Nagy-Románia Párt és a Román Nemzeti Egységpárt több képviselője élesen bírálta a külügyminisztert és az államfőt a magyar félnek és az RMDSZ-nek tett engedményekért, habár érdemben nekik sem sikerült befolyásolniuk a dokumentum tartalmát.

Az 1996 tavaszán folytatódó tárgyalások két dimenzióban zajlottak. Az alapszerződésről folyó tárgyalások az egy évvel korábbi állapotokhoz – az ET 1201. számú ajánlásának szerződésben való szerepeltetéséhez – tértek vissza, azzal a kiegészítéssel, hogy a felek a három dokumentum státusában is megegyeztek. A március 12-i szakértői egyeztetésen a román fél bejelentette, hogy az ET ajánlásának szerepeltetését a következő három formában tudná elfogadni: 1. az ET ajánlása szerepeljen a szerződésben, de nem egyenértékűen a többi dokumentummal; 2. a két fél csatoljon egy közös értelmezést az ajánláshoz; 3. az ajánlásnak a magyar fél által fontosnak tartott részei kerüljenek bele a kisebbségi cikkelybe.¹⁷⁷ A magyar delegáció vezetője, Szénási György a javaslatokról elmondta, hogy Románia tagfelvételével egyrészt vállalta az ET dokumentumainak végrehajtását, másrészt pedig a két állam nem köthet arról szerződést, hogy „mit nem szabad a magyar kisebbségnek”. Az ajánlásra vonatkozó közös értelmezés azért bizonyult problémásnak a magyar diplomácia szempontjából, mert a román fél fenntartásait fogalmazta meg az autonóm területi egységekkel és a különleges státusszal kapcsolatosan. A magyar álláspont Szénási szerint az, hogy „sem szűkíteni, sem bővíteni nem kívánjuk a szöveget”.¹⁷⁸ A tárgyalások másik dimenziója a megbékélésre vonatkozó tervezetek szövegeinek egyeztetéséről szólt, amelyben nem alakultak ki lényeges ellentétek azt követően, hogy a magyar javaslatnak megfelelően a román fél elfogadta a megbékélési csomagterv egységes jellegét, és a tartalmi egyeztetéseken túl arról is sikerült dönteni, hogy a megbékélésre vonatkozó csomagterv véglegesítése után, de ezekkel egy időben kerülne sor a közös nyilatkozat aláírására.¹⁷⁹

A belpolitikai megosztottság feloldása és a nemzetpolitikai kérdésekben kialakítandó konszenzus céljával a Miniszterelnöki Hivatal és a HTMH szervezésében július 4–5. között találkoztak a kormány, a parlamenti pártok és a határon túli magyar szervezetek képviselői, melyet az RMDSZ a magyar kormánnyal folytatott áprilisi egyeztetésen javasolt. A sokat ígérő magyar–magyar csúcstalálkozó záródokumentumában a résztvevők megerősítették, hogy 1. a nemzeti érdekek képviseletéhez az aláírók minél nagyobb egyetértése szükséges; 2. összehangolt

177 *Feljegyzés a magyar–román alapszerződés szakértői egyeztetésének budapesti fordulójáról*, 1996. március 12. Határon Túli Magyarok Hivatala, Elemző Főosztály, ikt. szám: 028/3/1996, 2.

178 Uo. 3.

179 *Jelentés a magyar–román megbékélési csomagterv és politikai nyilatkozatról tartott szakértői tárgyalásokról*, 1996. március 12. Külügyminisztérium, 4. Területi Főosztály, 00644/4.

támogatásban részesítik a szomszédos országokban élő magyar közösségek autonómiatörekvéseit; 3. a nemzet jövője szempontjából meghatározó fontosságú Magyarország európai integrációja, ez azonban nem szoríthatja háttérbe a határon túli magyarok érdekeit; végül pedig 4. megvizsgálják a közös konzultáció intézményesítésének lehetőségeit.¹⁸⁰ Az elfogadott dokumentum tehát megerősítette a rendszerváltás utáni kormányok által képviselt külpolitikai prioritásokat, fenntartotta az egység diskurzusát, azonban a megváltozott viszonyok nem tették lehetővé a megfogalmazott célkitűzések egy időben történő képviselését és támogatását.¹⁸¹

A csúcstalálkozó záródokumentumára nem maradtak el a román reakciók: a szélsőséges pártok kemény nyilatkozatokban fogalmazták meg az autonómia elleni érveiket, azonban a kormány mérsékelt magatartást tanúsított, és a külügyminisztérium útján kért felvilágosítást követően kifejtette egyrészt, hogy „az etnikai autonómia összeegyeztethetetlen a demokráciával”, másrészt pedig – emelte ki Lazăr Comănescu – a magyar kormány által elfogadott nyilatkozat következtében megtorpanni látszik az utóbbi évek közeledése.¹⁸² A kormány okkal törekedett a mérsékelt hangvételre, ugyanis ebben az időszakban Teodor Meleşcanu külügyminiszter Románia NATO-csatlakozásáról, míg Dumitru Cioflina vezérkari főnök fegyverzetkorszerűsítésről és -vásárlásról tárgyalt az Egyesült Államokban. A román fél a vita kezdeményezésével vélhetően nem szerette volna a külföldön tartózkodó magas tisztségviselők tárgyalási pozícióját gyengíteni.¹⁸³

Azonban az autonómiatörekvések kapcsán megerősített konszenzus és a magyar–román alapszerződés tárgyalásain képviselt – főként a kollektív jogokra vonatkozó – magyar álláspontok az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériumát is válaszra készítette. A külügyminisztérium sajtószóvivője újságírói kérdésre, miszerint tett-e az Egyesült Államok valamilyen diplomáciai lépést a magyar fél irányába a záródokumentum aláírását követően, Nicholas Burns sajtószóvivő megerősítette, hogy a két állam illetékesei tárgyaltak a kérdéssel, azonban elzárkózott attól, hogy részletekkel szolgáljon.¹⁸⁴ Nem sokkal később, a július 29-i sajtótájékoztatón újra felmerült az a kérdés, hogy az Egyesült Államok miként viszonyul a határon túli magyarok autonómiaigényéhez. Válaszában a sajtószóvivő

180 A magyar–magyar csúcstalálkozó közös nyilatkozata, 1996.

181 A csúcstalálkozó eredményét Németh Zsolt a következőképpen értékelte: „... a magyar–magyar csúcstalálkozón megpróbáltuk »helyrerándítani« a nemzeti elkötelezettség és az euroatlanti integrációs politika között egyetértést [...], de ez a magyar–magyar csúcs nem jelentett és nem tudott akkora kohéziót kialakítani, hogy a magyar–román alapszerződést sikerüljön megakadályozni.”

182 Udvardy-kronológia, keresőszó: magyar–magyar csúcstalálkozó.

183 A román külügyminiszter amerikai látogatására az amerikai sajtó is felfigyelt, az Egyesült Államok Külügyminisztériumának napi sajtótájékoztatóján egy újságírói kérdésre Nicholas Burns sajtószóvivő elmondta: „Soha nem azonosítottunk olyan országsoportokat, akik a bővítés első, második vagy harmadik körében lennének. Románia már a kezdetek óta részt vesz a Partnerség a Békéért programban, egy nagyon aktív tag, és reméljük, a jövőben is fontos szerepet fog játszani. Minden bizonnyal figyelembe fogják venni a lehetséges NATO-tagságát, amikor a NATO a szervezet bővítése mellett dönt.” U.S. Department of State: *Daily Press Briefing*, július 17.

184 Uo, július 22.

már sokkal határozottabban nyilatkozott. Kifejtette, hogy „az Egyesült Államok teljes mértékben támogatja a közép-európai etnikai kisebbségek kulturális önzonosságuk megővésére vonatkozó erőfeszítéseit, valamint szabad és méltányos politikai részvételüket abban az országban, amelynek állampolgárai. De amint már említettük – tette hozzá –, az Egyesült Államok nem támogatja az etnikai alapú területi autonómiát. Ez egy nagyon fontos alapelve a hidegháború utáni időszaknak Közép-Európában és a volt szovjet utódállamokban.”¹⁸⁵

Az Egyesült Államok külügyminisztériumának állásfoglalása – amelyben elutasította a kollektív jogokra vonatkozó elvárásokat – döntőnek bizonyult a tárgyalások további alakulására nézve. A szóvivői nyilatkozat egyrészt rámutatott arra, hogy a magyar diplomácia és az RMDSZ külügyi fellépései ellenére nem tud a romániai magyarság autonómiatörekvéseire és a kollektív jogokra vonatkozó igényeire nagyhatalmi támogatást szerezni.¹⁸⁶ Másrészt a tárgyalások dinamikájából világossá vált, hogy a román fél nem tesz további engedményeket, így a kisebbségi cikkely tartalma érdemben nem bővíthető. Végül a megegyezés hiánya és a tárgyalások további folytatása Magyarország integrációs előrehaladását és NATO-tagságát veszélyeztetné.

E felismerések vezettek a tárgyalások megújításához: az augusztus 13–14. között Bukarestben megrendezett államtitkári találkozó a szakértői tárgyalások befejezését jelentette, az államtitkárok nyilatkozataiból pedig kiderült, hogy a két állam képviselői hamarosan aláírják az alapszerződést. Ez azt jelentette, hogy a felek véglegesítették a kisebbségi cikkely függőben levő bekezdéseit, és megegyeztek az ET 1201. sz. ajánlásának értelmezéséről, illetve a szerződésben való szerepeltetésének módjáról. Noha a dokumentum bekerült a szerződés mellékletébe, a felek egy szűkítő megjegyzést fűztek hozzá, amely korlátozta az ajánlás kollektív jogokra és az autonómiára vonatkozó kitételét.¹⁸⁷

A megegyezésre törekvő álláspontján az ellenzéki pártok és az RMDSZ kezdeményezései ellenére sem változtatott a magyar kormány. Az RMDSZ Operatív Tanácsa augusztus 16-i állásfoglalásában megerősítette a szövetség korábban megfogalmazott álláspontját, és, annak ellenére, hogy a dokumentumban számos

¹⁸⁵ Uo. július 29.

¹⁸⁶ „A State Department nyilatkozata példa nélküli beavatkozás volt a magyar belügyekbe, amely megmutatta, hogy milyen szűk mozgásteret volt Magyarországnak a határon túli magyarok védelme területén.” (Interjú Tabajdi Csabával)

¹⁸⁷ A lábjegyzet tartalma a következő: a szerződő felek egyetértettek abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státusára. Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, 1996. Kutatásaimból nem derült ki egyértelműen, hogy ki fogalmazta meg a lábjegyzetet, az erre vonatkozó visszaemlékezések ellentmondásosak. Marcel Dinu államtitkár visszaemlékezéseiben Dumitru Ceaușu főosztályvezetőnek tulajdonította a lábjegyzet tartalmát (Dinu 2009: 192), míg mások szerint a főbiztos fogalmazhatta meg, ugyanis korábban hasonló „szellemű” levelet írt Kovács László külügyminiszternek. Moses nagykövet visszaemlékezéseiben saját szerepét hangsúlyozta az ajánláshoz fűzött lábjegyzet megfogalmazásában (Moses 2019: 214).

pozitív kitévelt azonosítottak, a szövetség képviselői szűkítő jellegűnek tartották az ajánláshoz fűződő megjegyzést, nem tartották kielégítőnek a nyelvhasználatra vonatkozó kitételeket, valamint hiányosságként értékelték, hogy a dokumentum nem foglalkozott az egyházi és közösségi javak visszaszolgáltatásával, végül pedig a végrehajtás, a vegyes bizottságok felállítását is problematikusnak ítélték meg.¹⁸⁸ E kifogásokból kiindulva az RMDSZ kérte a magyar és a román felet, hogy újítsák fel a konzultációkat, de ekkorra már világossá vált az RMDSZ vezetőiben is, hogy a felek lezártnak tekintik a tárgyalásokat, és nem is tartanak igényt az RMDSZ közvetítő szerepére.¹⁸⁹ Noha augusztus végén sor került egy találkozóra az RMDSZ és a magyar kormány képviselői között, mindazonáltal nyilvánvalóvá vált, hogy a kormány lezártnak tekinti a tárgyalásokat, és aláírja az augusztus 21-én véglegesített alapszerződést.

3. A NEMZETI PARLAMENTEK BEN LEFOLYTATOTT VITÁK TANULSÁGAI¹⁹⁰

A nemzeti parlamentek külpolitikai döntéshozatalban játszott korlátozott szerepének tulajdoníthatóan sem a törvényhozás, sem pedig az ellenzéki pártok nem lehettek tényleges alakítói az alapszerződés tárgyalásainak, azonban az államközi vita részletei és a dokumentum tartalmának pártok általi értelmezése megjelent a politika napirendjén, és mindkét államban heves vitákat eredményezett a szerződés aláírását támogató és ellenző pártok között. A tárgyalások befejezését és a dokumentum véglegesítését követően az alapszerződés aláírását ellenző pártok mozgásteret lényegesen beszűkült, mert nem volt lehetőségük arra, hogy a szerződésben érdemi változtatásokat eszközöljenek. Ehelyett egyetlen lehetőségük adott: ha élnek a törvényhozás nyilvánosságához kapcsolódó funkciójával, és parlamenti vita keretében ütköztetik a kialakult álláspontokat.

Az alapszerződésről folyó tárgyalások 1995 elejétől váltak a magyar belpolitika napirendjévé, amikor a Romániával és Szlovákiával folytatott tárgyalások újabb lendületet kaptak. A tárgyalások eredményei azonban jelentős belpolitikai vitákhoz vezettek: a szlovák–magyar alapszerződés aláírása és a román féllel folytatott tárgyalási készség felmutatása polarizálta a kormány–ellenzék viszonyát, az ellentétek pedig tovább mélyültek a magyar–román alapszerződés véglegesítésének és a szakértői tárgyalások lezárásának bejelentésekor. A román féllel történő

¹⁸⁸ Az RMDSZ Operatív Tanácsának álláspontja, 1996.

¹⁸⁹ Az RMDSZ-ről szóló elemzésében Bakk Miklós 1996 tavaszára teszi annak az időpontját, amikortól már sem a magyar, sem pedig a román fél nem tartott igényt az „RMDSZ aktív partneri szerepére” (Bakk 1999). Mindenesetre a két féllel folytatott egyeztetések dinamikájában nem történt változás, a szövetség tagjai 1996-ban Budapesten hat alkalommal, míg Bukarestben 3 alkalommal egyeztettek az alapszerződésről.

¹⁹⁰ A parlamenti viták összehasonlító elemzése először a *Többlet* filozófiai folyóirat 2015/3. számában jelent meg.

megegyezés híre heves reakciókat váltott ki az ellenzéki pártok részéről, akik bírálták a kormányt, és elfogadhatatlannak tartották a szerződés aláírását. Az ellenzéki pártok közül a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) volt a legelszántabb, aki rendkívüli ülészak összehívását javasolta. Kezdeményezésükhöz csatlakoztak az ellenzéki pártok, a szükséges aláírások összegyjtését követően Gál Zoltán házelnök szeptember 3-ra összehívta az Országgyűlés rendkívüli ülését.¹⁹¹

Romániában az alapszerződésről folytatott tárgyalások ezzel szemben a mérsékeltek és a radikálisabb oldal dimenziója mentén osztotta meg a parlamenti pártokat (Ivan 2010: 407–8). Az 1992-es parlamenti választásokat követően a Társadalmi Demokrácia Pártja sikerrel integrálta a szélsőséges pártokat a kormánykoalícióba, azonban a kormány integrációs elkötelezettségét és a tárgyalásokon történt előrelépéseket mind a Nagy-Románia Párt, mind pedig a Román Nemzeti Egységpárt ellenezte, ami a nyilvánosságot célzó üzenetekben is megnyilvánult.¹⁹² A belpolitikai viták következtében a kisebb koalíciós pártok egyre kényelmetlenebb partnerekké váltak, amelyekkel a Társadalmi Demokrácia Pártja megszakította az együttműködést.¹⁹³ Ennek ellenére a kormánynak – az ellenzéki pártok támogatásával – megvolt a szerződés ratifikálásához szükséges többsége, így nem került sor a szerződést megelőző rendkívüli vitára, a képviselők a ratifikációs vitán fejtették ki érveiket az alapszerződés aláírásával kapcsolatosan.¹⁹⁴

A következő részben az Országgyűlésben megtartott rendkívüli ülészak¹⁹⁵ és az alapszerződésről tartott képviselőházi vita¹⁹⁶ elemzését végzem el, összehasonlító perspektívában. Annak ellenére, hogy a két vita között jelentős különbségek voltak – főként a vita időtartamában és a felszólalók számában –, a jegyzőkönyvek alkalmasnak bizonyult arra, hogy a tartalmi kérdésekre fókuszáló elemzésben a

191 A rendkívüli ülés naprendjén az alapszerződés és az ellenzék által betervezett határozati javaslatok szerepeltek, melyek három pontból álltak: 1. az alapszerződést a kormány csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával írja alá; 2. a kormány folytasson további tárgyalásokat az alapszerződés tartalmáról, és a tárgyalásoknál vegye figyelembe a romániai magyar szervezetek véleményét; 3. a kormány törekedjen olyan tartalmú szerződés megkötésére, amely a romániai magyarság részére biztosítja az európai normáknak és a nemzetközi szerződéseknek megfelelő autonómia és kollektív joggyakorlás lehetőségét. A kezdeményezés azonban sikertelennek bizonyult, ugyanis az Országgyűlés a határozati javaslatot 71 igen szavazattal, 235 ellenszavazattal nem fogadta el. Országgyűlési határozati javaslat az alapszerződés ügyében, 1996.

192 Petre Ţurlea képviselő (UNPR) az alapszerződés aláírásának feltételeként Magyarországot kártérítés fizetésére kényszerítette volna az Észak-Erdély megszállása során meggyilkolt állampolgárokért. Gheorghe Funar, Kolozsvár polgármestere népszavazás kezdeményezését helyezte kilátásba, mert véleménye szerint a dokumentum a nemzetárulás okmánya. Corneliu Vadim Tudor, a Nagy-Románia Párt elnöke pedig az ET 1201. sz. ajánlásának kihagyását javasolta a szerződésből. Udvardy-kronológia, keresőszó: alapszerződés.

193 A kormányzó Társadalmi Demokrácia Pártja 1995 októberében előbb a Nagy-Románia Párttal, 1996 tavasztán a Szocialista Munkáspárttal, majd az alapszerződés aláírása kapcsán, szeptember elején a Román Nemzeti Egységpárttal is felmondta a koalíciós megállapodást.

194 A magyar–román alapszerződés ratifikációját 159 képviselő támogatta, 1 ellenezte, míg 27 képviselő tartózkodott.

195 A Magyar Köztársaság és Románia között kötetendő Alapszerződés ügyében benyújtott határozati javaslat vitája, 1996.

196 A magyar–román alapszerződés ratifikációs vitája, 1996.

felszólalások alapján azonosítsam a parlamenti pártok érvrendszereit és a vitában alkalmazott stratégiákat.

3. táblázat. Az alapszerződésről szóló viták általános jellemzői

	Magyarország	Románia
A vita státusa	rendkívüli ülés/vita	ratifikációs vita
A vita időpontja	1996. szeptember 3.	1996. október 3.
A vita időtartama	11 óra	kb. 1 óra
A szövegtest mérete	105 oldal/44.500 szó	20 oldal/7000 szó
Felszólalók száma	46	9

Forrás: saját szerkesztés

A kötet bevezetőjében részletezett módszertani eljárás alapján elvégeztem a parlamenti naplók tartalomelemzését, és gyakoriságuk alapján a következő témákat különítettem el: 1. előfordulnak mindkét vitában és domináns témák: az alapszerződés különböző értelmezései és az aláírás folyamata; Európa és az euroatlanti integráció kérdése; a szerződő felek szerepe; kollektív jogok és autonómia kérdése 2. előfordulnak mindkét vitában, de csak az egyik fél szempontjából képeznek domináns témát: határon túli magyarság (romániai magyarság), RMDSZ (HU); államközi együttműködés, történelmi megbékélés (RO); 3. a magyar vitában előforduló domináns témák: anyaállam szerepe, nemzeti összetartozás, kormány–ellenzék viszony; 4. a román vitában megjelenő domináns témák: a függetlenség, a területi sérthetetlenség és szuverenitás kérdése; az állam egységének problematikája, országimázs; 5. előfordul mindkét vitában, azonban marginális témaként: a nemzeti érdek értelmezése; valamint 6. csak a magyar vitában fordul elő marginális kérdésként: pl. Trianon, gazdasági együttműködés.

A 4. táblázat részletes áttekintést ad az elemzésben elkülönített témák gyakoriságáról, amelyből kirajzolódtak a viták közötti hasonlóságok és az alapvető különbségek, továbbá nyilvánvalóvá vált, hogy mi a vita tétje. Alapvető hasonlóságot képeztek a vitában azon „kötelező” témák, amelyeket a felszólalók nem tudtak megkerülni (az alapszerződés és ennek különböző értelmezései, a magyar és román fél viszonya). Az elemzés szempontjából azonban a különbségek érdemelnek kiemelt figyelmet, mert rávilágítottak arra, hogy a vita tematikus szempontból eltérő dimenzióban folyt. Míg Magyarországon nemzetpolitikai dimenzióban zajlott (határon túli magyarság, kollektív jogok, anyaállam szerepe, nemzeti összetartozás), és végeredményben a kormány–ellenzék szembenállásaként értelmeződött, addig Romániában főként a szuverenitás, az állam egységének problematikájaként, a szomszédos államokhoz (együttműködés, történelmi megbékélés) és a nyugat-európai államokhoz (integráció, Románia külföldi megítélése) való viszonyban értelmeződött.

4. táblázat. Az alapszerződés vitájának témái

A magyar vita témái		Gyakoriság	%	A román vita témái		Gyakoriság	%
Alapszerződés	Értelmezés	60	12,10	Alapszerződés	Értelmezés	12	10,00
	Tárgyalás	33	6,65		Tárgyalás	6	5,00
	Összesen	93	18,75		Aláírás	3	2,50
Határon túli magyarság	48	9,68	Összesen	21	17,50		
Kollektív jogok, 1201. sz. ajánlás, autonómia	44	8,87	Kollektív jogok, 1201. sz. ajánlás, autonómia	22	18,33		
Románia, román fél	42	8,47	Kétoldalú kapcsolatok: megbékélés, együttműködés	15	12,50		
RMDSZ	38	7,66	Euroatlanti integráció, csatlakozás	11	9,17		
Anyaaállam, nemzeti összetartozás	37	7,46	Függetlenség, területi sérthetlenség, szuverenitás	11	9,17		
Euroatlanti integráció, csatlakozás	31	6,25	Magyarország, magyar fél	7	5,83		
Kormány, kormánypártok, miniszterelhők	30	6,05	Magyar kisebbség, RMDSZ	7	5,83		
Külpolitika, országimázs	26	5,24	Külpolitika, országimázs	6	5,00		
Kétoldalú kapcsolatok: megbékélés, együttműködés	19	3,83	Románia, román fél	4	3,33		
Ellenzék, ellenzéki pártok	15	3,02	Ellenzék, ellenzéki pártok	4	3,33		
Trianon	14	2,82	Határon túli magyarság/magyar kisebbség	4	3,33		
Magyarország, magyar fél	10	2,02	Nemzeti érdek	3	2,50		
Függetlenség, területi sérthetlenség, szuverenitás	9	1,81	Hivatkozások	5	4,17		
Nemzeti érdek	3	0,60	Összesen	120	100		
Gazdasági együttműködés	3	0,60	Forrás: saját szerkesztés				
Hivatkozások	34	6,85					
Összesen	496	100					

3.1. MAGYARORSZÁG

Az országgyűlési vitában a kormányoldal és az ellenzéki pártok közötti megosztottság kiválóan tükröződött az alapszerződés értelmezéséből, amelynek célkitűzését, folyamatát, tartalmát és hatásait vizsgálva az egymásnak ellentmondó érvrendszerek is kirajzolódnak. Az alapszerződés értelmezésének legfőbb funkcióját a vita keretének a kijelölése képezi, hogy ki mit mondhat el a legfontosabbnak vélt – integráció, kétoldalú kapcsolatok, kisebbségi jogok stb. – témákról.

5. táblázat. Az alapszerződés értelmezési, jelentésváltozatai az országgyűlési vitában

	Kormányoldal	Ellenzéki pártok
Fő célkitűzés	Az alapszerződés elősegíti Magyarország integrációs törekvéseit. Az alapszerződés hozzájárul a kisebbségi kérdés rendezéséhez, a magyar és a román nép közötti bizalom erősödéséhez. Támogatja nemzeti érdekeinket. Arra jó, hogy leszámoljunk illúzióinkkal.	Az alapszerződés nem segíti elő az európai integrációt. Az alapszerződés rontja a kisebbségi kérdés kezelésének lehetőségeit. Baráti segítségnyújtás Iliescu politikai kampányához.
Folyamat	Az alapszerződés kompromisszum végeredménye. Nem létezik olyan alapszerződés, amelyet az RMDSZ és Bukarest is támogatna.	Az alapszerződés aláírása ténylegesen a román diplomácia sikere. Az alapszerződés a román választási kampány egyik legfontosabb kérdése.
Tartalom	Az elfogadott európai normáknál szélesebb jogszabványokat biztosít. Az alapszerződésben semmiről sem történik lemondás, átfogó keretet ad a kapcsolatok bővítéséhez. Magyar szempontból elérendő minimum és az adott feltételek között az elérhető maximum.	Az erdélyi magyarság szempontjából jogfosztást eredményező szerződés. Az alapszerződés deficitese, nem nyújt garanciákat. A dokumentum tervezete arról szól, hogy az erdélyi magyarságnak nincs joga az eredményes és békés boldoguláshoz.
Hatásai	Az alapszerződés fontos szerepet játszik a térség stabilizálásában. Az alapszerződés kötelezettségei oldhatják a bizalmatlanságot. Változtat a kisebbségi lét mindennapjain. A szerződés hiteltelenné teszi a revizionizmus vádját.	Az alapszerződés nem stabilitást, hanem instabilitást hoz. A magyar–román alapszerződés a mostani koalíció hatalmon maradásának érdekeit szolgálja.

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

Az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció a vitában az alapszerződés elfogadása és az aláírás szükségessége mellett érvelt. Érvrendszerük három fontos kijelentés köré szerveződött: 1. az alapszerződés aláírása elősegíti az integrációt; 2. javít a határon túli magyarok helyzetén, és hozzájárul a kisebbségi kérdés rendezéséhez; 3. hozzájárul a két állam viszonyának normalizálódásához és a térség stabilizálásához. Az ellenzéket alkotó MDF, FKgP, Fidesz, KDNP és MDNP képviselői a kormány kijelentéseinek az ellentétét hangsúlyozták, vagyis hogy 1. a dokumentum aláírása nem segíti elő az integrációt; 2. rontja a kisebbségi kérdés rendezésének

lehetőségeit (jogfosztás), az RMDSZ pozícióit, ami pedig instabilitáshoz vezet; továbbá 3. az aláírás nem a magyar, hanem a román diplomácia sikereként értékelendő.

A *Magyar Szocialista Párt (MSZP)* az alapszerződést kompromisszumnak tartotta, amely tartalmát tekintve magyar szempontból elérendő minimum és az adott feltételek között az elérhető maximum. Ennek alátámasztására a felszólalók felidéztek a tárgyalások fontosabb momentumait, a román féllel folytatott szakértői tárgyalásokat, továbbá a párt programjának célkitűzéseit, amely prioritásként kezelte az integrációt, ellenben nem mondott le a határon túli magyarságról. Mivel a vitában a lemondás problémája az ellenzéki felszólalásokban uralkodó témává vált, így az MSZP stratégiája arra irányult, hogy ezt cáfolja: a „kiállunk”, „támogatjuk”, „fellépünk” igék nyomatékosították a párt álláspontját. Mi több, a felszólalók kifejtették, hogy a kormány partnerként kezelte a határon túli szervezeteket, az alapszerződésről pedig folyamatosan konzultált az RMDSZ-szel. A felszólalók azonban nem tettek említést arról – érveltek az ellenzéki pártok –, hogy a szövetség több állásfoglalást is közzétett, amelyben kifejtették a tervezettel kapcsolatos kritikákat, ennek ellenére a kormány véglegesítette a szerződést.

Az integráció melletti érvelés domináns témája az MSZP képviselőinek: „javítja integrációs esélyeinket”, „ha bekerülünk az integráció első körébe, nagyobb eséllyel léphetünk fel”, ami a dokumentumban rejlő lehetőségeket igyekszik kihangsúlyozni. Ezzel szemben kiemelte az alapszerződés elutasításának veszélyét: „nem kockáztathatjuk meg, hogy hiánya miatt nem kerülünk be az integráció első körébe”, „feltétele az euroatlanti csatlakozásnak”, tehát egy olyan elváráshorizontot is megjelenített, melyben a Nyugat irányadó, ő az, aki megszabja a feltételeket, nem az ellenzéki pártok.

A vita során az MSZP a szerződés pozitív vonatkozásait, a szerződésben rejlő lehetőségeket emelte ki, amelynek két fontos dimenziója – a kisebbségi jogok és a kétoldalú kapcsolatok – különíthetők el. A kisebbségi jogok terén az anyanyelvhasználat és az anyanyelvű oktatás jelent meg hangsúlyosan, azonban a diskurzust a kollektív jogokról, az autonómiáról és az ET 1201. sz. ajánlásáról folyó vita uralta, arról, hogy hogyan értelmezhető a lábjegyzet tartalma, és ez mennyiben jelent lemondást az autonómiáról. Ennek tömör összefoglalóját adja felszólalásában Kovács László külügyminiszter.¹⁹⁷

Míg az integráció kapcsán a Nyugat normaalkotóként, irányadóként jelent meg, a kisebbségi jogok kapcsán Tabajdi Csaba az európai fórumok szerepét kritikusan értékelte: „az európai normarendszer alacsonyabb, mint amit egy kétmillióس nemzeti közösség igényel”. Az MSZP az alapszerződésben a térség

197 „A lábjegyzet nem értelmező, hanem tényrögzítő lábjegyzet. Nem normatív jellegű, nem zár ki semmit és nem biztosít semmit. Pusztán megállapítja, hogy... A lábjegyzet még az etnikai alapú területi autonómiát sem zárja ki.” Részlet Kovács László külügyminiszternek (MSZP) az Országgyűlés rendkívüli ülésén elhangzott felszólalásából.

stabilitásának megerősödését és a kétoldalú kapcsolatok rendezésének lehetőségét is látta, aminek következtében erősödhet a két fél közötti bizalom. „Közös érdek a megbékélés” – jegyezte meg az egyik felszólaló, utalva a német–francia megbékélési modellre. Ennek alapján az MSZP partnerként viszonyult a román félhez, jóhiszeműségének, a megelőlegezett bizalomnak több formája is megjelent a felszólalásokban, amelyek egyrészt utalnak a belpolitikai változásokra, a szélsőségesek kiszorulására a kormányból, másrészt a szerződéssel járó kötelezettségek betartására, amely nekik is érdekük, mivel Európa figyel rájuk, végül az államközi kapcsolatok rendezésére és a megbékélésre.¹⁹⁸

A *Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)*, szemben a nagyobbik kormánypárttal, a vitában pragmatikusabb álláspontot képviselt, kijelentései megalapozottabbak voltak, és számos esetben gyakorolt önkritikát – amely retorikai stratégiaként is értelmezhető –, megfogalmazva a szerződéssel kapcsolatos kételeyeit. A kételemek, amelyek az MSZP esetében fel sem merültek, a következő problémák köré csoportosultak: 1. hogyan rendezi az alapszerződés a határon túli Magyarország helyzetét; 2. a szerződés végrehajtása román oldalon milyen problémákat vet fel; 3. a szerződés aláírásának elmaradása milyen következményeket vonna maga után.¹⁹⁹

A párt alapszerződés-értelmezésében dominál a kompromisszum kifejezés, amely több esetben, más-más szókapcsolatban is előfordul: „vállalható”, „erős”, „kompromisszum mint szükséges minimum”. Ebben a diskurzusban az egyidejűség problémája is megjelent: ennek alapján – fejtették ki a felszólalók – nincs olyan dokumentum, amelyet a román fél és az RMDSZ egy időben támogatna. Egy másik értelmezésben a dokumentum aláírása nemzeti érdekként jelent meg, ugyanis elősegíti az integrációt és a magyar érdekképviselet szélesítését. A nyugati integráció nem lemondást jelent a határon túli magyarokról – áll a felszólalásokban –, hanem sokkal inkább kötelezettségvállalást tartalmaz a határon átnyúló kapcsolatokra vonatkozóan, és garanciákat jelent a kisebbségi jogok gyakorlatba ültetésére. A felszólalók tehát a kisebbségvédelem és az integráció összefüggéseire mutatnak rá, és újra felbukkannak a Nyugattal kapcsolatos elvárások.²⁰⁰ A vitában a Nyugat, és általában véve az európai intézmények a demokrácia és az emberi jogok védelmezőiként jelentek meg, következésképpen a felszólalók mellett érveltek, hogy az integráció normatranszfert követel meg a tagjelöltektől, amely végső soron pozitívan befolyásolja a kisebbségek helyzetét is.

198 „Romániában létezik szándék a megbékélésre, a kiegyezésre és a kisebbség sorsának jobbítására.” Kocsi László (MSZP) felszólalása.

199 Abban az esetben, ha nem írják alá a szerződést – fejtí ki Eörsi Mátyás a vitában –, Romániában elindul egy magyarellenes kampány, aminek következtében romlik az RMDSZ helyzete és Magyarország pozíciója is.

200 „A határon túli magyarok helyzetén nem lehet javítani az európai struktúrához való csatlakozás nélkül.” Nádori László (SZDSZ) felszólalása.

Az elvárások az autonómia kapcsán is terítékre kerültek. Az SZDSZ politikusai nem láttak reális esélyt arra, hogy a határon túli magyarok kivívják az autonómiát, viszont az „európai integráció majd szükségessé teszi az autonómiák rendszerét”, ami szintén fontos érvként szolgált az integráció mellett. Az alapszerződésben foglalt garanciákat – ennek kisebbségjogi vonatkozásait – folyamatosan hangsúlyozták a felszólalók, de a szkeptikusabbnak tűnő érvek sem maradtak el a vitában.²⁰¹

A *Magyar Demokrata Fórum (MDF)* képviselői az alapszerződést egy tággabb megközelítésben, a Kárpát-medencei magyarság helyzetének szempontjából értékelték, melyet a nemzeti diskurzus²⁰² és a nemzet egységének képzete dominált.²⁰³ A felszólalók felidéztek a Trianon utáni nemzetrészek helyzetét, a Kádár-korszakot és a rendszerváltás pillanatát, amely „a magyarság lelki egységének helyreállításaként” értelmezhető. Azonban az alapszerződés tárgyalásainak lezárásával és a dokumentum elfogadásával megbomlott a parlamenti pártok konszenzusa. Az alapszerződés vitája alapvető változást hozott az anyaállam és a határon túli magyarság viszonyában, aminek következtében – érveltek a felszólalók – Magyarország cserbenhagyta a romániai magyarságot.

A felvázolt helyzetből kiindulva az alapszerződéshez negatív értelmezések kapcsolódtak: 1. a tervzet arról szól, hogy az erdélyi magyarságnak nincs joga az eredményes és békés boldoguláshoz (nem beszélhetnek magyarul, nem énekelhetik a himnuszt); 2. egy fölöslegesen váltott helyjegy az integrációs vonatra; 3. az 1972-es baráti szerződés folytatása; 4. a mostani koalíció hatalmon maradásának eszköze, továbbá 5. Iliescu elnök kampányának támogatására szolgál. A felszólalók több okból is „deficitesnek” tartották a szerződést, mert nem tartalmazza a legfontosabb követeléseket, a lábjegyzet elveti a kollektív jogok és a területi autonómia lehetőségét, és végrehajtására nincsenek biztosítékok kidolgozva.

Az MDF nem a kormány következetességét, az integráció és a megbékélés iránti elkötelezettségét, hanem ennek módját vitatta, azzal vádolva a román felelet, hogy több kétoldalú szerződés kötelezettségvállalását sem tartotta be. A szerződés aláírásának további következménye, hogy a magyar kormány lemond a határon túli magyarokról, és marginalizálja az RMDSZ-t is. E helyzetből a kiutat Csóti György egy olyan nemzetstratégia elkészítésében látja, amely széles politikai konszenzuson nyugszik (magyar–magyar csúcs intézményesülésének szükségessége), és választ ad a nemzeti sorskérdésekre (demográfiai erózió, kollektív jogok, integráció előnyeinek kihasználása).

201 „A szerződés alapján véve nem változtat a kisebbségi lét mindennapjain, de aláírásával a román fél elismeri, hogy a kisebbségi kérdés már nem belügy.” Bauer Tamás (SZDSZ) felszólalása.

202 A nemzethez kapcsolódó érvrendszert a következő kifejezések is erősítik: „együvé tartozó egyetemes magyarság”, az „anyaország felelőssége”, a „külön életet élő nemzetrészek”, az elszakított nemzetrészek”, „a nemzet belső összetartó ereje”, továbbá a „magyar társadalom teste”.

203 Lezsák Sándor (MDF) szerint az alapszerződés vitája arról szól, hogy „lelkileg egyik vagyunk-e a határon túli magyarsággal”.

A *Független Kisgazda Párt (FKgP)* a vitában a trianoni szerződést és ennek következményeit hangsúlyozta, és olyan alapszerződés elfogadását támogatta, amely képes a trianoni és párizsi szerződések okozta károkat helyreállítani. Az alapszerződés ellen felhozott szempontok (időpont, tartalom, hatásai) a felszólalásokban újabb érvekkel egészülnek ki: „Trianonhoz viszonyítva is visszalépést jelent”, „jogfosztást eredményező szerződés”, „nem megoldja, hanem csak szőnyeg alá söpri a problémákat”, „az alapszerződéses politika zsákutcás politika”, „nincs tekintettel a magyarság érdekeire”, az alapszerződés nemzetellenes. A felszólalók elhibázott lépésnek tartják a megegyezést a román fellel, két hónappal a választások előtt, és elvetik a kormány által hangoztatott kényszerhelyzetet is.

Trianon visszatérő képe a felszólalóknak, az érvek nagy részében megjelennek a trianoni békeszerződésre hivatkozó kijelentések, minden probléma onnan eredeztethető: „Trianontól kezdve”, „a trianoni békedekrétum után”, „Trianonhoz viszonyítva”, „annak idején Trianonban”, továbbá a „trianoni–párizsi alapon nincs őszinte megbékélés”. Az alapszerződés aláírásával óriási felelősség hárul a kormányra – fejtették ki a felszólalók –, ugyanis alkotmányos kötelességünk a határon túli magyarok iránti felelősségvállalás, az alapszerződés aláírásával e kötelességet azonban a kormány nem teljesíti. Ebből a helyzetből a továbblépést a képviselők a szerződés újratárgyalásában és az európai normáknak megfelelő autonómiamegoldások biztosításában látják. Az ellenzéki pártok közül az FKgP megy a legtovább, felvázolva a határok békés megváltoztatásának lehetőségét.²⁰⁴

A *Fidesz – Magyar Polgári Párt* alapján véve rossz lépésnek tartotta az alapszerződés megkötését, és a vitában többször hangoztatta a szerződésről kialakított korábbi álláspontját. A Fidesz több okból is elutasította az alapszerződés aláírását: 1. kedvezőtlen az aláírás időpontja; 2. a román diplomácia sikere, és egyben Iliescu elnök kampányát segíti; 3. a kormány nem szerezte meg az erdélyi magyarság és az RMDSZ támogatását; továbbá 4. nem tartalmazza Székelyföld területi autonómiáját, következésképpen nem egyezik a magyar külpolitika érdekeivel. A magyar–szlovák alapszerződés tanulságait levonva a felszólalók amellet foglaltak állást, hogy a rosszul megkötött alapszerződések nem javítják a kétoldalú viszonyokat, hanem éppen ellenkezőleg, „növelik a feszültséget”, így nem is járulhatnak hozzá a térség stabilizálódásához és az integrációhoz.

A párt képviselőinek érvelésében folyamatosan megjelent a kormány és a határon túli magyarok megváltozott viszonyrendszere: „a kormány az RMDSZ helyett Budapestet választotta”, a kormány lemondott a határon túli magyarokról, „már nem vállal felelősséget, nem kezeskedik értük”.²⁰⁵ A felszólalók azzal támadták

204 A határváltoztatás kérdése elsőként az EBEÉ 1975-ös helsinki csúcstalálkozó záródokumentumára való hivatkozásként, majd Kávássy Sándor konkrét felszólalásjavaslatában jelent meg, felvetve annak a lehetőségét, hogy a határ menti magyar lakosság népszavazás útján döntsön az államterületi hovatartozásról.

205 „A mostani magyar kormány nem tekinti a határon túli magyarokat a magyarság szerves részének [...] és gyakorlatilag ezért mond le a határon túli magyarok jogairól.” Orbán Viktor (Fidesz) felszólalása.

a kormányt, hogy nem vette figyelembe az RMDSZ szerződéssel kapcsolatos aggályait, az 1201-es sz. ajánlásra és az egyházi javak visszaszolgáltatására vonatkozó javaslataikat. Ebben az összefüggésben a határon túli szervezetek vétőjoga is felmerült, abban az értelmezésben, hogy a kormány politikai felelőssége útján felvállalhatta volna azt, hogy csak az RMDSZ támogatásával köti meg a szerződést.

A felszólalók úgy látják, hogy csak olyan alapszerződést érdemes kötni, amely javítja a magyarság „békeszerződésekből előállott hátrányos helyzetét”. Ennek mentén a Fidesz támogatta a határon túli magyarok autonómiatörekvéseit és az MDF által vázolt magyar–magyar csúcs intézményesülését. Ebből következik, hogy a párt elveti a kormány által megfogalmazott integrációs érvrendszert, amely az alapszerződés nemzeti érdekként való beállításán alapul, és felszólalóik a nemzeti érdek ettől eltérő meghatározását hangsúlyozták.²⁰⁶

A *Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)* képviselői a vitában amellett érveltek, hogy az alapszerződés aláírásával a kormány nem szolidáris a határon túli magyarsággal. Ha pedig a magyar kormány nem áll ki a határon túli magyarságért – vonták le a következtetést a képviselők –, akkor senki más nem fog kiállni mellettük. A lemondás következményei pedig beláthatatlanok: „Erdély nem éli túl, ha az anyaország is magára hagyja.”²⁰⁷

A kormányzat szerződéskötésre vonatkozó, integrációs érvrendszerét is elutasították a felszólalók, akik úgy látták, hogy a megegyezéssel a kormány nem Európának, hanem Romániának lett a partnere. A képviselők egyrészt ellenezték az alapszerződés megkötésének módját, arra hivatkozva, hogy a kormány figyelmen kívül hagyta az erdélyi magyarság véleményét, másrészt ennek tartalmát, különös tekintettel az autonómia és kollektív joggyakorlás lehetőségére. Végül az autonómia a nemzeti identitás és a jövőkép-alakítás szempontjából is kiemelt fontosságú, mert a felszólalók a kollektív jogokon alapuló autonómiák kialakításának a lehetőségét vetítették előre, azt tekintették Európa jövőjének, nem pedig az alapszerződésben megjelenő megoldásokat.

A *Magyar Demokrata Néppárt (MDNP)* érvrendszerét a kétoldalú és jószomszédi viszonyokra vonatkozó hivatkozások uralták: „a Néppárt elkötelezett híve annak, hogy valamennyi szomszédunkkal baráti legyen a viszonyunk”, „igenis akarunk megegyezést Magyarország és Románia között”, a két országnak elemi érdeke a megbékélés, ehhez pedig az alapszerződéseket jó eszköznek tekintik. Azonban a magyar–román alapszerződés számos pontban elmarad a szlovák–magyar alapszerződés szövegétől, megkötését ellenezték a romániai magyar

206 Orbán Viktor felszólalásában kifejtette, hogy „a NATO- és az EU-bővítésben világpolitikai és stratégiai megfontolások szerepelnek, amit az alapszerződések nem befolyásolhatnak”. A Fidesz képviselői hibaként ítélték meg az integráció és az alapszerződés nemzeti érdekként való beállítását. Rockenbauer Zoltán szerint „nemzeti érdek az, hogy a magyarság szülőföldjén megmaradhasson magyarnak, megőrizhesse nyelvét, vallását és kultúráját”.

207 Részlet Gicz György (KDNP) felszólalásából.

szervezetek, nem nyújt kellő garanciákat, és végső soron hiányzik a román fél jó szándéka a kisebbségi problémák megoldására vonatkozóan.

A képviselők úgy vélték, hogy a tárgyalások alatt a román kormány nem változtatott a kisebbségekkel szembeni politikájával, és hiba volna azt feltételezni, hogy erre a szerződés aláírása után kerülne sor. A problémát – az MDNP értékelése alapján – tehát nem a két állam kapcsolata, hanem sokkal inkább a többség–kisebbség viszony rendezése jelenti. A felszólalók a kormány integrációs diskurzusával is szembementek: egyetértettek abban, hogy az integráció szempontjából fontos a jószomszédi viszony kialakítása, de legalább ennyire fontos a kisebbségi jogok biztosítása is.²⁰⁸

3.2. ROMÁNIA

A Képviselőházban lezajlott ratifikációs vitán konszenzus uralkodott arról, hogy a Magyarországgal megkötött alapszerződés elősegíti Románia euroatlanti integrációját, és hozzájárul a magyar–román megbékéléshez. A parlamenti pártok közötti viták jórészt a szerződés tartalmi vonatkozásaival – főként a kisebbségi jogok, a szuverenitás és a nemzeti függetlenség értelmezésével – kapcsolatosak, de az aláírás időpontjával sem értett minden párt egyet. Az egymásnak feszülő érvek alapján nem két, hanem három ellentétes álláspont körvonalazódott, ugyanis az alapszerződés elfogadását a kormányzó PDSR mellett az ellenzéki PNȚCD–PER, a PD és a PL '93–PAC is támogatta, ezzel szemben az RMDSZ ellenezte aláírását, a PUNR és a PRM pedig szélsőséges érveket jelenített meg a vitában.

²⁰⁸ A Néppárt szerint olyan szerződést érdemes megkötni, amely „egyrészt orvosolja az ott élő magyarok legsúlyosabb panaszait, másrészt jó esélyt ad a két nép közötti kapcsolatok minél szorosabbá válására”. Jeszenszky Géza (MDNP) felszólalása.

6. táblázat. Az alapszerződés értelmezései, jelentésváltozatai a képviselőházi vitában

	Az alapszerződést támogató pártok	Az alapszerződést ellenző pártok
Fő célkitűzés	Új alapokra helyezi a kétoldalú kapcsolatokat. A stabil és fenntartható kapcsolatokra vonatkozó referenciadokumentum. Ratifikálása hozzájárul a térség stabilitásához, a megbékéléshez és a két állam euroatlanti integrációjához.	A ratifikálás időpontja nem megfelelő, mert kampánycélokat szolgál. A szerződés csak abban az esetben járul hozzá a jószomszédi viszonyokhoz, ha túlmutat egy politikai szándéknyilatkozaton.
Folyamat	A szerződés előírásai demonstrálják, hogyan lehet meghaladni a térségben a különbségeket. A szerződés aláírása hasznos és rendkívül fontos aktus.	A külügyminisztérium gyengének bizonyult a tárgyalások során.
Tartalom	Egy pszichológiai küszöb meghaladását jelenti. A dokumentum nagy érdeme, hogy garantálja Románia nyugati határait. A szerződés nem felelhet meg mindenkinek, de az adott körülmények között a legjobb.	Nem járul hozzá a magyar kisebbség problémáinak kezeléséhez. Alkalmazására nincs világos mechanizmus kidolgozva. Túl nagy engedményeket tesz a romániai magyar kisebbségnek.
Hatásai	Pozitív hozadékai már gazdasági vonalon és az integrációs szervezetekkel folytatott tárgyalásokban is érzékelhetőek. A szerződés végrehajtása a felek politikai akaratának függvénye.	Ha elfogadjuk az ajánlást, holnap egy enklávéra ébredünk Románia közepén.

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A *Társadalmi Demokrácia Pártja (PDSR)* mint kormányzó erő számára az alapszerződés aláírása stratégiai fontosságú kérdésnek bizonyult, amelynek két fő pillére volt: rövid távon Románia nyugati megítélésének javítása, hosszabb távon pedig az euroatlanti integráció elősegítése. A mielőbbi NATO-tagfelvétel érdekében mind Románia külföldi megítélése, mind pedig a magyar–román államközi viszony rendeződése felértékelődött. Ennek tulajdoníthatóan az alapszerződés vitájában a PDSR fő érvei mindenekelőtt a kétoldalú kapcsolatok, a megbékélés és együttműködés, illetve az integráció köré összpontosultak. A PDSR értelmezésében az alapszerződés egy olyan referenciadokumentum, amely 1. a megértés és az együttműködés szellemében új alapokra helyezi a kétoldalú kapcsolatokat; 2. egy pszichológiai küszöb meghaladását jelenti, 3. hozzájárul a stabilitáshoz, és elősegíti Románia integrációs törekvéseit, mi több, 4. válaszol a térség és a két állam biztonsági szükségszerűségeire is.

A felszólalásokban az alapszerződés aláírása valóságos gyógyírként jelent meg, amely megoldást kínál Romániai külpolitikai kihívásaira. Az alapszerződés pozitív elemeinek kihangsúlyozása választási számítások alapján is indokolt volt, mert a PSD egy minél szélesebb parlamenti és társadalmi támogatottságot kívánt megszerezni a választásokon, és az ebből származó külpolitikai sikerek belpolitikai tematizációja e célkitűzésekhez kívánt hozzájárulni. Így a felszólalásban gyakoriak a szerződés „nagy előnye”, „fő érdeme”, „pozitív hozadéka”, „rendelkezik azon

erényekkel”, „új lehetőségeket nyit” kifejezések. Ezek fő funkciója legitimálni azt, hogy a Nagy-Románia Párt, a Román Nemzeti Egységpárt (határklauzula, szuverenitás, területi sérthetlenség) és az RMDSZ (kisebbségi problémákkal foglalkozó cikkely) által felvetett kifogások nem megalapozottak. Ezt az érvelési módot a kormánypárt egy integratív stratégiaként működteti, amelyben ők és a szerződés ratifikációját támogató pártok az „igazság” birtokosai, szerepük pedig abban nyilvánult meg, hogy az alkotmány és az európai normák szellemében egyensúlyt képezzenek a szélsőségesek, akik túl soknak, és a magyar kisebbség képviselői között, akik túl kevésnek tartották a szerződés kisebbségjogi vonatkozásait.

A mintakövetés, a Nyugathoz való viszonyulás hangsúlyosan megjelent a vitában, és a kormányzati érvelés elengedhetetlen kellékét jelentette, ugyanis a két fél közötti megegyezésre „az európai standardok és a nemzetközi politika elveinek figyelembevételével kerülhetett sor”.²⁰⁹ A román kormány mintakövető magatartása már az alapszerződés aláírásának időszakában megjelent, a nyugati államok – Franciaország, Németország, az európai fórumok és az Egyesült Államok – részéről érkező elismerő reakciókban pedig visszaigazolódta a román törekvések.

A *Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt–Román Környezetvédő Párt (PNȚCD–PER)* az államközi kapcsolatok szempontjából az alapszerződés aláírását fontos eseménynek tartotta, amely hozzájárul Románia integrációjához. Noha nem felel meg minden parlamenti párt elvárásának, a szerződés igazolja azt, hogy „Románia egységes és nemzetállami jellege teljességgel összeegyeztethető a nemzeti kisebbségek identitását biztosító jogokkal”.²¹⁰ A PDSR érvrendszeréhez hasonló, integratív stratégia a vitában hasonló funkciókkal bírt: összeegyeztetni a vitatott kérdéseket és kibékíteni az egymásnak feszülő ellentéteket.

A megbékélés melletti elköteleződés hangsúlyosan megjelent a felszólalásban, amelyre a szerződés jó kiindulópontként szolgált, ugyanis ennek aláírására a két fél szabad beleegyezésével került sor. Ahhoz azonban, hogy a hozzáfűzött reményeket betöltse, meg kell változzon a két nép között fennálló politikai légkör, amely elsősorban kölcsönös bizalomra kell épüljön. A megbékélés másik fontos eleme a jövőbe tekintés, az európai irányultság felmutatása. Azonban az európai mintakövetéssel szöges ellentétben áll az államon belüli, etnikai alapú területi autonómia gondolata, amely új határok megjelenését eredményezi, és végső soron „eltér a történelem menetétől is”.²¹¹

A *Demokrata Párt (PD)* képviselője szerint a dokumentum ratifikációja „felelősségteljes tett”, amely nagymértékben hozzájárul a régió stabilitásához, a Románia és Magyarország közötti történelmi megbékéléshez, illetve az euroatlanti integrációhoz. A PD már a tárgyalások kezdetétől fogva szorgalmazta

209 Részlet Dan Marțian (PDSR) felszólalásából.

210 Ion Diaconescu (PNȚCD–PER) felszólalása.

211 Uo.

a szerződés aláírását, viszont sosem támogatta a kollektív jogok és az etnikai alapú autonómia gondolatát.

Victor Boștinaru felszólalásában kifejtette, hogy a szerződéseket alá lehet írni, viszont alkalmazása a pártok politikai akaratától függ. Ennek kontextusában pedig szembe megy a kormányzó párttal, azzal vádolva őket, hogy jóhiszeműségét leszámítva nem nyújt kellő garanciákat a szerződésben foglaltak gyakorlatba ültetésére. „Noha kijelenti, hogy támogatja a két állam közötti szerződés ratifikációját, alávaló módon manipulálja a közvéleményt, és szándékosan pontatlanul jeleníti meg kollégáink álláspontját, akik döntő módon hozzájárultak azon megoldások körvonalazódásához, amelyről szavazunk.”²¹²

A *Román Nemzeti Egységpárt (PUNR)* érvelését – amely a magyar kisebbség elleni szélsőséges kirohanásaival a parlamenti viták fontos szereplője volt – egy kettősség, egy kibékíthetetlennek tűnő ellentét uralta, amely egyrészt abban nyilvánult meg, hogy fontosnak tartotta az alapszerződés aláírását, Románia nyugat-európai gazdasági és biztonsági szervezetekbe történő integrációját, azonban ellenzett minden olyan lépést, amely a kisebbségi jogok biztosítására irányult volna. Ennek következtében ők fogalmazták meg a szerződéssel kapcsolatos kifogások legnagyobb részét.

A párt nevében fellépő Costică Ciurtin képviselő jogi szakkifejezésekkel átszőtt felszólalásában az alapszerződésben kifogásolt részeket hasonlítja össze a parlament által ratifikált Keretegyezménnyel.²¹³ Az összehasonlításban megfogalmazott kifogások fő funkciója a kormány támadása, amelyet a „határozottan ellenzi”, „elégedetlenek vagyunk”, „nagyon aggaszt” kifejezésekkel is nyomatékosít azért, amiért a Keretegyezményen túlmutató, a magyar kisebbség számára pozitív rendelkezések is belekerültek a szerződés szövegébe.²¹⁴ A szerződés kisebbségi jogokkal foglalkozó 15. cikkelyének több bekezdését is hevesen vitatja a felszólaló, így az anyanyelvű oktatásra, az asszimilációs politikára és az anyanyelvhasználatra vonatkozó részeket is, gyakran szélsőséges álláspontot képviselve.

A *Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ)* képviselője elismeréssel szólt arról, hogy a két állam minden erőfeszítést megtesz az euroatlanti integráció érdekében, azonban az alapszerződés – amely fontos eszköznek bizonyult a kétoldalú kapcsolatok szabályozásában – csak abban az esetben járulhat hozzá a célkitűzéshez, ha túlmutat majd egy politikai szándéknyilatkozaton. Az RMDSZ képviselőjében Vida Gyula a szövetség alapszerződéssel kapcsolatos korábbi álláspontját foglalta össze, kiemelve a dokumentumnak a magyar közösség számára kedvező és kedvezőtlen rendelkezéseit.

212 Részlet Victor Boștinaru (PD) felszólalásából.

213 Az ET Keretegyezményét a parlament 1995. április 29-én ratifikálta.

214 A képviselő kiemeli az ET 1201-es sz. ajánlását, amely mellékletként a szerződés integráns részévé vált, viszont ki maradt a Románia szuverenitását megerősítő kitétel.

A szövetség üdvözölte az ET 1201-es számú ajánlása megjelenítését a szerződésben, azonban elfogadhatatlannak tartja a hozzá fűzött szűkítő megjegyzést, azzal érvelve, hogy „a magyar kisebbség helyzetének megoldásában a kollektív jogok különböző formáinak gyakorlása és intézményesülése elengedhetetlen”.²¹⁵ A szerződésben szereplő pozitív kitételek mellett – anyanyelvű oktatás, kétnyelvű feliratok kérdése – számos rendelkezés található – anyanyelvhasználat a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban –, amelynek szabályozása nem egyértelmű, ez pedig „lehetőséget teremt az egyoldalú és szűkítő értelmezésekre”. További hiányossága a dokumentumnak – fejtette ki a képviselő –, hogy hiányzik az egyházi javak visszaszolgáltatására vonatkozó kötelezettség, illetve a szerződés végrehajtására bevezetett kontrollmechanizmus sem tekinthető hatékonynak.

Az érvelésben a szövetség programjában foglalt főbb célok is megjelennek, amely csak az autonómia különböző formáinak a megvalósításával érhetőek el, ennek következtében „a szerződés első lépését képezheti azon folyamatoknak, melyek a magyar közösség életében bekövetkező valós változásokhoz vezetnek”.²¹⁶ Mindezek alapján a képviselő arra a megállapításra jut, hogy a szerződés nem felel meg a magyar közösség elvárásainak, ennek alapján pedig a szövetség nem fogja támogatni a szerződés ratifikációját.

A *Nagy-Románia Párt (PRM)* szerint az alapszerződés aláírása hasznos és szükséges a jószomszédi viszonyok és a történelmi megbékélés szempontjából is, azonban az egységesülő Európa időszakában a román nép nem felejtetheti el a történelem során a szabadságért és a társadalmi igazságosságért vívott harcokat. A múlt felidézésének fontos szerepe van az érvelésben, ugyanis ezzel Ioan Mureșan képviselő szembeállítja az ET 1201-es ajánlását, amelyet diktátumként, Románia függetlenségének és szuverenitásának megcsorbításaként értelmez. Az ebből következő jövőkép felvázolása sem marad el: „... ma elfogadjuk az ajánlást, és holnap egy etnikai enklávéra ébredünk az ország közepén, mert valakik valahol így határoztak”.²¹⁷

A dokumentum elleni második érv az aláírás időpontjához kapcsolódik: erre ugyanis a választások után kellene sor kerüljön, mert így választási célokat szolgál – hangsúlyozta a képviselő. A felszólalásban a Nyugatot illetően nem képvisel következetes álláspontot a PRM: először egyfajta nyugatellenes kritika fogalmazódik meg, amiért Romániát túlságosan monitorizálják, majd az alapszerződés aláírása mellett érvelnek, amely hozzásegíti a külpolitikai célkitűzések – az euroatlanti integráció – teljesüléséhez.

A *Liberális Párt '93 – Polgári Szövetség Pártja (PL '93–PAC)* pozitívan vélekedett az alapszerződésről, ugyanis a dokumentum nagy előnyének

215 Vida Gyula (RMDSZ) felszólalása.

216 Uo.

217 Ioan Mureșan (PRM) felszólalása.

tartotta azt, hogy 1. aláírására békeidőben, a két fél szabad elhatározásából került sor; 2. garantálja Románia nyugati határait; 3. hozzájárul a közép-európai térség stabilitásához; 4. aláírásával a román fél bebizonyítja a nemzetközi államközösségnek, hogy képes a stabilitás megteremtésére és a jószomszédi viszonyok fenntartására; 5. végül pedig fontos lépés az euroatlanti integrációban, különösen a NATO-csatlakozásban.

A felszólaló értékelésében az alapszerződés a román diplomácia sikere, mivel a szerződés mellékletében foglalt dokumentum nem vonatkozik a kollektív jogokra, és nem ismeri el az etnikai alapú területi autonómiát. A siker egy másik – geopolitikai – vetülete is megjelent Vasile Popovoci felszólalásában, ugyanis az alapszerződéssel rendezzük kapcsolatainkat Magyarországgal, amely, ha a térképre nézünk, „az egyetlen járható folyosó Európába”. Az alapszerződés tehát a nemzeti érdek megjelenítésére szolgál, mivel „ratifikációja nemcsak román érdek, hanem az RMDSZ érdeke is, mivelhogy megfelelő garanciát nyújt a szövetség alapszabályzatában foglalt célok teljesítéséhez.”²¹⁸

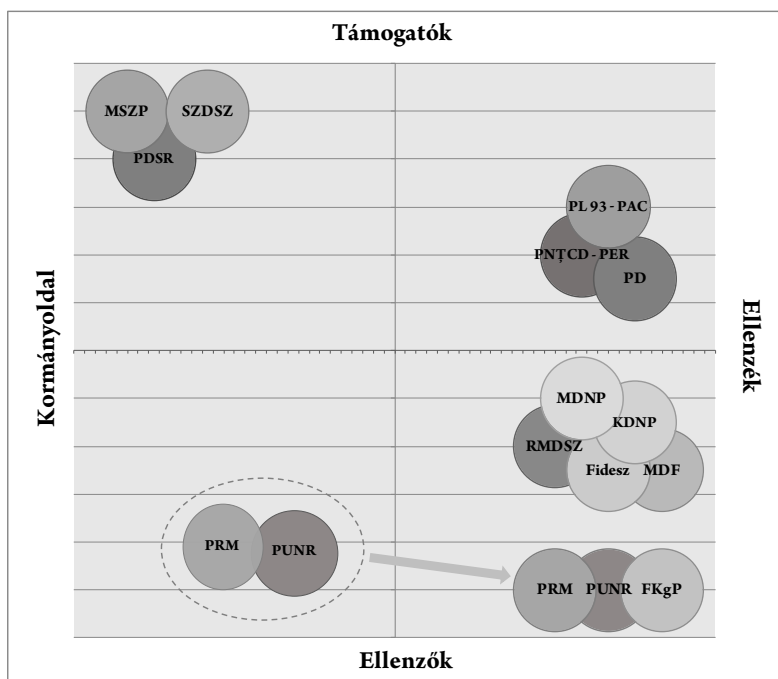
3.3. A PÁRTOK MEGOSZTOTTSÁGÁNAK JELLEMZŐI ÉS A PÁRTOK POZÍCIÓI

Annak ellenére, hogy mindkét állam parlamenti pártjai között konszenzus mutatkozott az európai integrációról és a kétoldalú kapcsolatok rendezésének fontosságáról, arról már eltérő álláspontok alakultak ki, hogy e célkitűzéseket mily módon, milyen eszközökkel és feltételekkel lehet megvalósítani, illetve hogy az alapszerződés alkalmas eszközként szolgálhat-e erre vagy sem. Az aktuálpolitikai helyzetnek, a pártok pozícióinak (kormánypárt vagy ellenzék), a romániai magyar kisebbség helyzetének és a külpolitikai prioritások eltérő értelmezéseinek tulajdoníthatóan a viták tovább mélyítették a pártok közötti megosztottságot.

A leglátványosabb ellentét az Országgyűlésben folytatott vitában rajzolódott ki. A megosztottság alapja, hogy míg az Antall-kormány kiemelt kérdésként kezelte a határon túli magyarság helyzetét, és igyekezett a romániai magyarság képviseletét egyenlő félként megjeleníteni a tárgyalásokban, addig a Horn-kormány pragmatikusabb álláspontra helyezkedett, és fokozatosan az integrációt részesítette előnyben. Ez a külpolitikai hangsúlyváltás annak ellenére következett be, hogy a magyar kormány és az RMDSZ közötti intézményes kapcsolatok fennálltak, igaz, 1996 tavaszától az RMDSZ konzultatív szerepe és befolyása folyamatosan csökkent. Ennek alapján jutottak az ellenzéki pártok 1996 nyarán arra a következtetésre, hogy a kormány számára az integráció vált az első rendű külpolitikai prioritássá, a határon túli magyarok kérdése pedig alárendelődött e célkitűzéseknek.

²¹⁸ Vasile Popovoci (PL '93–PAC) felszólalása.

Romániában az integráció támogatásáról az öszpárti konszenzus viszonylag későn, a snagovi nyilatkozat elfogadásával jött létre 1995 júniusában, az alapszerződés aláírásával azonban nyilvánvalóvá vált, hogy e konszenzus nem állt szilárd alapokon: a pártok eltérő módon (leghevesebben a PUNR és a PRM) ellenezték a kisebbségi jogokra vonatkozó európai normák bevezetését, valamint hangsúlyozták a Románia szuverenitása és a dokumentum tartalma közötti fennálló feszültségeket.



4. ábra. A parlamenti pártok pozíciói az alapszerződés vitájában

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

Az elemzés során érzékelhetővé vált, hogy a parlamenti vitákban megjelenő pártok közötti megosztottság összetettebb, mint ahogyan azt az előző kutatások megállapították. A korábbi vizsgálódásokból kiindulva (kormány–ellenzék, illetve a mérsékelték–szélsőségesek közötti megosztottság) árnyaltam a pártok helyzetét, és feltártam a vitában megjelenő hasonló pozíciókat. Ennek kivitelezésére egy koordináta-rendszer hatékony eszköznek bizonyult: a vízszintes tengelyen a kormányzati pozíció (kormányoldal–ellenzék), míg a függőleges tengelyen a vitában megjelenő és a szerződés aláírásával kapcsolatos álláspontok (támogatók–ellenzék) alapján helyeztem el a pártokat. Ennek eredményeként az alapszerződés vitájában négy pozíció rajzolódott ki:

A kormánypárti támogatók csoportját a PDSR, az MSZP és az SZDSZ alkotja, akik a vita során a dokumentum elfogadása mellett érveltek.

Az ellenzéki támogatókat vagy mérsékelteket a három román párt (PL '93–PAC, PNTCD–PER, PD) képviseli, akik ellenzéki pozícióból is támogatták az alapszerződést, viszont elleneztek a kollektív jogokat és a kisebbségi jogok bővítésének lehetőségeit.

Az alapszerződés aláírását ellenzők tábora a magyar ellenzéki pártokat (MDF, Fidesz, KDNP, MDNP) és az RMDSZ-t foglalja magába, akik a mérsékeltekkel szemben azért elleneztek a szerződés aláírását, mert az nem biztosította a kollektív jogokat, és nem tartalmazta a romániai magyar kisebbség elvárásait.

A negyedik pozícióban azon pártokat találjuk (PUNR, PRM, FKgP), amelyek szélsőséges érveket is megfogalmaztak az alapszerződéssel szemben.

3.4. FŐ TÉMÁK, ÉRVRENDSZEREK ÉS STRATÉGIÁKA VITÁBAN

Az alapszerződés vitájában a parlamenti pártok témahasználatában (a felszólalásban uralkodó témák) és érvrendszereiben több hasonlóságot, de alapvető különbségeket is feltártam. Az integráció támogatása és a jószomszédi kapcsolatok kialakítása eltérő hangsúllyal minden pártnál megjelent, azonban funkciója eltérő: a dokumentumot támogató pártok szerint az alapszerződés hozzájárul e célok megvalósításához, míg mások elutasítják ezt az érvet, szerintük ugyanis nem támogatja az integrációs törekvéseket, a két állam közeledését, legfőképpen pedig a romániai magyarok helyzetének rendezését.

Az integráció és a kétoldalú kapcsolatok az MSZP, SZDSZ és PDSR diskurzusát uralta, a vitában minden érvet az integrációnak és a csatlakozásnak rendeltek alá, amely nemzeti érdeké, a legfőbb külpolitikai célkitűzéssé vált. Ebből kiindulva a kormánypártok olyan retorikai stratégiát alkalmaztak, amellyel kisebb-nagyobb sikerrel „hatástalanították” az alapszerződéssel szembeni kritikákat, a felszólalók pedig olyan véleményeket fogalmaztak meg, amelyekkel cáfolták az alapszerződés aláírását ellenző pártok érvrendszereit. Ezzel magyarázható az is, hogy az MSZP és SZDSZ felszólalásaiban a határon túli magyarság helyzete és a kollektív jogok problémája hangsúlyosan jelen volt, amellyel arra törekedtek, hogy integrálják az egymásnak feszülő érvrendszereket. Hasonló stratégiát követett ellenzéki oldalon a PL '93–PAC frakció, aki ellenzéki pártként a legmérsékeltebb hangot képviselte a vitában. A három kormánypárt érvelési stratégiájának közös eleme a mintakövetés, amelyben a Nyugat irányadó, normaalkító szerepe érvényesül: „a dokumentum a nemzetközi és európai normák figyelembevételével készült el”, tehát a külső szereplők azok, akik meghatározzák a játékszabályokat.

Az ellenzéki pártok stratégiái az eltérő pozícióknak (támogató–ellenző) tulajdoníthatóan változatosabb képet mutatott. Míg a támogatók alapvetően az

egymásnak feszülő érveket igyekeztek integrálni, addig az alapszerződés aláírását ellenzők a kormányoldal által felsorolt érvek delegitimálására törekedtek (magyar oldalon), vagy szélsőséges értelmezéseket fűztek hozzá (PRM, UNPR).

Magyar oldalon az alapszerződés vitája a nemzetről szóló vita első állomásának tekinthető, mert egyrészt a parlamenti pártok többségénél megjelent az anyaállam felelősségének kérdése, illetve a határon túli magyarok helyzetének rendezése. Másrészt a vitában felmerülő kérdésekből – kit tekintünk a magyar nemzet részének?; alkothat-e a magyar állam a határon túli magyarsággal sorsközösséget, viselhet-e felelősséget értük?; illetve: a szerződés aláírása lemondást jelent-e a határon túli magyarságról? – kirajzolódott a kormány- és ellenzéki pártok nemzetdefiníciója közötti különbség. Míg a kormánypártok döntően államnemzeti logikában gondolkodnak, és főként az alapszerződés aláírásáról, a román féltől és végső soron a nyugati integrációtól várták a romániai magyarság helyzetének javulását, addig az ellenzéki pártoknál a kultúrnemzeti elképzelések érvényesülnek: a határon túli magyarok a magyar nemzet részét képezik, számukra létfontosságú az anyaállam támogatása. Ennek tulajdoníthatóan az ellenzéki pártok a szerződés aláírását lemondásként, a felelősségvállalás teljes hiányaként értékelték. A vitának volt azonban egy „rejtett” funkciója, amelynek következményei a soron következő országgyűlési választásokon mutatkoztak meg. Itt ténylegesen a Fidesznek az alapszerződések – magyar–szlovák és magyar–román – vitájában követett stratégiájáról van szó, ami arra irányult, hogy kihangsúlyozza és újrafogalmazza a párt történeti-nemzeti távlatokba mutató, nemzeti érdeket védő szerepét, amellyel végső soron maga mögé állította és integrálta az MDF-et és a Kisgazdapártot.²¹⁹

A kormány–ellenzék vitáját az egymásnak ellentétes érvrendszerek mellett a felszólalások nyelve és retorikai elemei – metaforák, hasonlatok és történelmi személyiségekre, királyokra, fejedelmekre, költőkre történő hivatkozások, idézetek – is nagyban fokozták.²²⁰ A retorikai elemek fő funkciója a vita hangulatának fokozása mellett a rivalizálás, amelyből kiderült, hogy a pártok kit tekintenek történelmi példaképnek, továbbá kinek az eszmeiségét képviselik.

A képviselőházi vitában a magyar kisebbség helyzete a kollektív jogok, az autonómia és az ET dokumentumai (Keretegyezmény és az 1201. számú ajánlás) kapcsán jelent meg, ahol a PDSR, a PL '93–PAC, a PNȚCD–PER és a PD megnyugtatóan értékelték a román diplomácia sikerét, amiért az ajánlás nem vonatkozik a kollektív jogokra és a területi autonómiára. A tulajdonképpeni ellentét a

219 Köszönöm Bárdi Nándornak, hogy az alapszerződés vitájának e lényeges funkciójára felhívta a figyelmem.

220 A vitában számos történelmi személyiségre, íróra, költőre hivatkoztak a felszólalók, de gyakoriak voltak a hosszabb idézetek is: II. János Pál pápa, Szent István király, Stendhal, Bethlen Gábor (MSZP); Gyulai Pál, Lord Acton, Claus Offe, Ady Endre, József Attila, Willy Brandt (SZDSZ); François Mitterrand, Németh László, Illyés Gyula (MDF); Kossuth Lajos (FKgP); a Bethlenek, Bocskaiak, Báthoryak, Bolyaiak, székely falvak, korondi fazekasok, kalotaszegi hímfőz asszonyok, Márai Sándor (KDNP); Bibó István, Márton Áron, Reményik Sándor (MDNP).

szélsőségesek és az RMDSZ között alakult ki, mivel a PUNR és a PRM túl soknak, míg a szövetség képviselői túl kevésnek és hiányosnak értékelték a szerződés kisebbségjogi vonatkozásait. A szélsőséges értelmezések retorikai stratégiaként is funkcionáltak, amely meghatározta a PUNR és a PRM nemzeti, nemzetállami logikát követő stratégiáját. Magyar oldalon az FKgP képviselt szélsőséges nézeteket, az állandó Trianon-képpel pedig egy revizionista stratégiát követett a vitában.

7. táblázat. Uralkodó témák és stratégiák az alapszerződés vitájában

	Pártok	Uralkodó témák	Alkalmazott stratégia
Magyarország	MSZP	Integráció, határon túli magyarság, kétoldali kapcsolatok	Integratív stratégia (az egymásnak feszülő érvek kibékítése)
	SZDSZ	Integráció, kollektív jogok és kisebbségvédelem	Érvrendszerek szembeállítás, kompromisszum
	MDF	Anyaállam felelőssége, nemzeti összetartozás, Kárpát-medencei magyarság	Retorikai, érzelmekre ható érvek (metaforák, hasonlatok)
	FKgP	Trianon, felelősségvállalás a határon túli magyarokért	Revizionista
	Fidesz	Határon túli magyarság, az RMDSZ pozíciója	Szembeállítás, mellyel delegitimálják a kormányoldal érveit
	KDNP	Határon túli magyarság, autonómia, szolidaritás	Nincs domináns stratégia
	MDNP	Kétoldali kapcsolatok, többség–kisebbség viszonyának rendezése	Szembeállítás, mellyel delegitimálják a kormányoldal érveit
Románia	PDSR	Kétoldali kapcsolatok, megbékélés, integráció, országimázs	Integratív, mintakövetés
	PNȚCD – PER	Megbékélés, integráció, területi autonómia elutasítása	Integratív stratégia
	PD	Stabilitás, kollektív jogok elutasítása	Szembeállítás
	PUNR	Integráció, szuverenitás, kisebbségi jogok elutasítása	Szélsőséges értelmezések
	RMDSZ	Kollektív jogok, romániai magyar kisebbség	Etnicizáló stratégia
	PRM	Függetlenség és szuverenitás, területi autonómia elutasítása	Múltidézés, történelmi szemlélet fontossága
	PL 93 – PAC	Stabilitás, jószomszédi viszonyok	Integratív stratégia

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

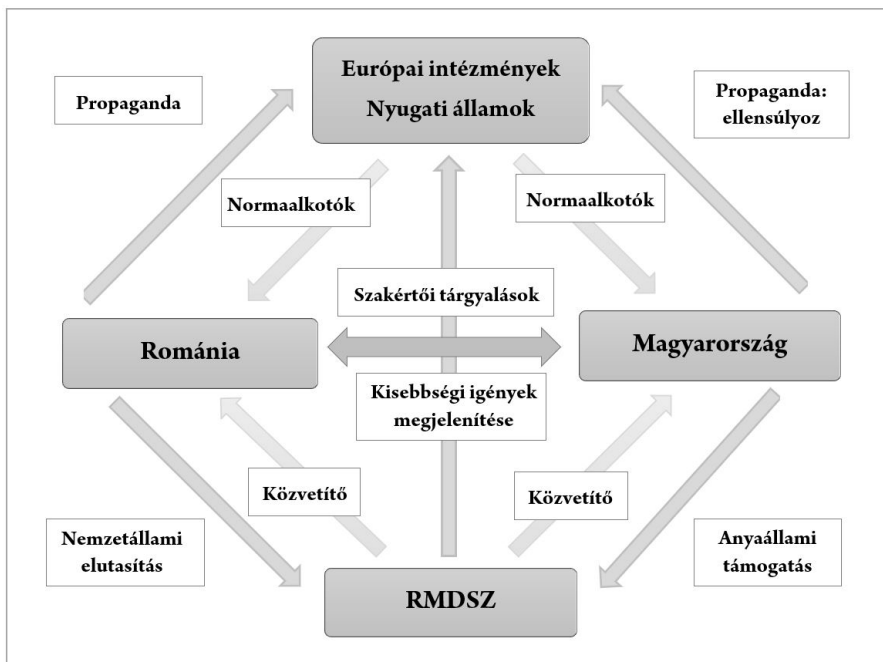
Az alapszerződés tárgyalásaiban a román fél számára a határok sérthetlenségének biztosítása alapvető volt, ugyanis a határkérdést állították szembe a kisebbségi jogok problémájával, amit a magyar fél következetesen napirenden tartott. A vitában a román felszólalók hangsúlyozták a határkérdést, amit garantál az alapszerződés, következeképpen létrejöhet a sokat hangoztatott történelmi megbékélés a két nemzet között. Ennek hangsúlyozása két szempontból vált fontossá:

belpolitikai szinten elszigetelni a szerződés aláírását ellenző szélsőséges pártokat, a külpolitika szintjén pedig jelezni az európai intézményeknek, hogy Románia mintakövető magatartást tanúsított, mert az európai normák szellemében elkötelezett az államközi viszonyok rendezésében.

Az uralkodó érvrendszeréből a viták közötti legjelentősebb különbség is kirajzolódott. Míg a román vitában főként a reálpolitikai érdekek – integráció, jószomszédi kapcsolatok, határok sérthetlenségének biztosítása és a nemzet egysége – jelentették a vita tárgyát, addig a magyar vitában a nemzetpolitikai tematika dominált, ebben pedig a reálpolitikai érdekek és a szimbolikus politizálás eszközei – nemzeti összetartozás, az anyaállam felelőssége – ütköztek. Erre utal felszólalásában Molnár Gyula képviselő (MSZP) is, aki „az érzelmek és az ész konfliktusaként” értelmezte a vitát, arra hívta fel a figyelmet, hogy az aláírást támogatók egy pragmatikusabb, míg az aláírást ellenzők inkább az érzelmekre ható érveket hangoztattak.

Mivel a két állam kormánya az alapszerződést ellenző pártok érvei ellenére lezártnak tekintette a tárgyalásokat, elhárulhattak az akadályok a szerződés aláírása előtt. Az RMDSZ ugyan szeptember 6-án az SZKT és a SZET együttes ülésén nyilatkozatban elfogadta a szerződés aláírását, ám kijelentették, hogy a dokumentum véglegesített változata nem felelt meg a szövetség törekvéseinek (kollektív jogok elvetése, nyelvhasználatot korlátozó rendelkezés, egyházi és közösségi javak visszaszolgáltatása).²²¹ Az alapszerződés aláírásának helyszínéül a két állam képviselői Temesvárt választották, ahol szeptember 16-án Horn Gyula és Nicolae Văcăroiu miniszterelnökök Ion Iliescu államfő jelenlétében aláírták a dokumentumot. Figyelembe véve a közel öt évig tartó tárgyalások dinamikáját és a felek tárgyalási pozícióját, a megállapodás az elméleti részben felállított négypólusú viszonyrendszerben értelmezhető: Magyarországon és Románián mint tárgyaló feleken kívül releváns szereplőknek tekinthetők az RMDSZ és azok a külső szereplők (európai intézmények, nyugati államok, legfőképp pedig az Egyesült Államok), amelyek befolyással bírtak a szerződés aláírására.

²²¹ A Szövetségi Képviselők Tanácsa és a Szövetségi Egyeztető Tanács Nyilatkozata, 1996.



5. ábra. Szereplők, folyamatok és funkciók az alapszerződés tárgyalásaiban

Forrás: saját szerkesztés a külügyi iratok alapján

Az alapszerződésről folyó tárgyalásoktól a magyar kormány a kétoldalú kapcsolatok rendezését, valamint a romániai magyarság helyzetének és jogérvényesítési lehetőségeinek javítását várta. A kormány illetékesei igyekeztek a kisebbségi igényeket és követeléseket napirenden tartani, ennek alapján teljes mértékben támogatták az RMDSZ kérését az alapszerződésről folytatott tárgyalások bevonását illetően. Ezen túlmenően támogatta a szövetséget külkapcsolatainak építésében és abban a törekvésében is, hogy az a nyugati államok és integrációs szervezetek irányába megjelenítse a kisebbségi problémákat. Ezen a téren a Horn-kormány a folytonosságot kívánta fenntartani, de azzal, hogy fokozatosan az integráció kérdését tekintette elsődlegesnek a kisebbségi jogokkal szemben, a kormány és az ellenzéki pártok, valamint az RMDSZ között éles ellentétek alakultak ki. Mivel azonban az MSZP–SZDSZ kormánynak megvolt a ratifikációhoz szükséges többsége, nem kényszerült arra, hogy figyelembe vegye az ellenzéki követeléseket. A kormány és az ellenzék közötti vitának azonban mélyreható következményei lettek: a romániai magyarság helyzete, az integrációs kényszerek mélyen megosztották a politikai elitet, és a külpolitikai konszenzus felbomlását eredményezték. Ennek következményeként a vita a nemzeti-integrációs dimenzió mentén

polarizálta a magyar pártrendszert, és a jobboldal megerősödését eredményezte (Csigó–Kovács 2000: 252–279).

A kisebbségi érdekek megjelenítése és egy átfogó kisebbségi cikkely szerződésben történő megjelenítése ellentétes volt a román érdekekkel, ezért a román diplomácia arra törekedett, hogy a legkisebb vállalatokkal, a román tárgyalási pozíció lényeges megváltozása nélkül írja alá az alapszerződést, ami a tárgyalások elhúzódtásához vezetett. A külügyi iratok arra engednek következtetni, hogy a román fél rendszeresen a saját érdekei szerinti értelmező álláspontot képviselve tájékoztatta a nyugat-európai államok követségeit az államközi kapcsolatok fejleményeiről és a romániai magyarság helyzetéről. Ennek következtében a magyar fél többször kényszerült magyarázkodó pozícióba az integrációs szervezetekkel szemben, mi több, ellensúlyoznia kellett a román külügy félretájékoztató tevékenységét.

Annak ellenére, hogy a rendszerváltást követően Magyarország nemzetközi megítélése kedvezőbb volt, mint Romániáé, a kétoldalú kapcsolatokban nem tudta elképzeléseit teljességgel érvényesíteni. Ez azonban nem feltétlenül a magyar diplomácia teljesítményére vezethető vissza, hanem sokkal inkább azzal magyarázható, hogy a NATO biztonságpolitikai célkitűzései felülírták, illetve módosították a magyar nemzeti érdeket. A tárgyalások utolsó szakaszában világossá vált, hogy az integrációs feltételrendszer teljesítése és a romániai magyarság követeléseinek képviselete egy időben nem lehetséges, következésképpen a kormány az alapszerződés aláírása mellett kötelezte el magát.

Románia rendszerváltást követő nemzetközi megítélése nagymértékben meghatározta a román tárgyalódelegáció pozícióját és érvrendszerét. A külügy számos erőfeszítést tett ebben az időszakban, hogy mérsékelje Románia elszigeteltségét, a magyar–román alapszerződés tárgyalásai pedig kiváló eszköznek bizonyultak arra, hogy felmutassa tárgyalási készségét és a jószomszédi kapcsolatok rendezésére irányuló elkötelezettségét az európai intézmények irányába. A tárgyalásokon képviselt álláspontok és érvrendszerek azt igazolják, hogy a román vezetés a felszínes, a deklaratív vagy a nyilatkozatok szintjén megmaradó jószomszédi viszonyok kialakításában volt érdekelt, a két állam közötti megbékélésben és a magyar kisebbség helyzetének rendezését illetően nem. Erre jó példával szolgált az ETagfelvétel utáni időszak is, amely azt mutatta, hogy Romániának nem volt tényleges célja a normatranszfer. Ehelyett a külső szereplőket olyan kezdeményezésekkel célozta meg, amelyek ugyan javították Románia nemzetközi megítélését, de alapjában véve nem eredményeztek áttörést a kisebbségi jogok érvényesülésében.

Az RMDSZ tárgyaló félként való elutasítása ezzel a stratégiával magyarázható, ugyanis a román fél mind az államközi kapcsolatokban, mind a belpolitikában törekedett gyengíteni pozícióját. A román vezetésnek erre irányuló stratégiáját folyamatos kettősség jellemezte, ugyanis a marginalizáció mellett fenntartotta a párbeszédet és a konzultációs lehetőséget, aminek alapján a RMDSZ képviselői több alkalommal tárgyaltak a román kormány képviselőivel. A konzultációknak

pozitív fogadtatása volt Nyugaton, mert kiváló eszköznek bizonyult arra, hogy a román fél hangsúlyozza elkötelezettségét a kisebbségi igények megoldásában, és hozzájárult a román kisebbségi rezsim külügyi reprezentációjának sikeréhez, az európai intézmények részéről történő legitimációjához.

Mivel a román kormány számára világos volt, hogy a kétoldalú viszony rendezése során Magyarország a kisebbségi jogok és a kisebbségi problémák megoldásáért száll síkra, az alapszerződés tárgyalásain a határok sérthetlenségének felvetésével olyan álvitát folytatott, amellyel – főleg az integrációs szervezetek és a nyugati államok irányába – semlegesíthette a kisebbségi kérdés rendezetlenségét: ez pedig a tárgyalások többéves elhúzódását vonta maga után. Az elméleti részben ismertetett Putnam modellje alapján azt mondhatjuk, hogy a határok sérthetlensége és a kisebbségi kérdés rendezése részben kívül esett a másik fél nyerési halmazán, a felek közötti megegyezésre csak azt követően kerülhetett sor, hogy mindkét fél engedett az előzetes elvárásaihoz képest, s a vita alapjául szolgáló kérdések bekerültek a nyerési halmazok részleges átfedésének tartományába.

Az RMDSZ szempontjából az alapszerződés tárgyalásainak időszaka a szervezeti konszolidációnak, a magyar kormánnyal kialakított partneri viszony intézményesülésének és a külkapcsolatok építésének aktív időszakát jelentették. A szövetség stratégiája arra irányult, hogy tárgyaló félként és a két állam közötti közvetítőként is hozzájáruljon a megegyezéshez. Mivel azonban a román fél már a tárgyalások elején elutasította az RMDSZ részvételét, következésképpen nem befolyásolhatta ennek kidolgozását. Mozgásteret beszűkült, mert a romániai magyarság igényeit és problémáit csak a magyar féllel folytatott egyeztetéseken és konzultációkon tudta sikerrel képviselni. Míg tehát a kisebbségi igények a magyar delegáció javaslataként megjelentek a tárgyalások napirendjén, a román féllel folytatott konzultációk eredménytelenül zárultak.

A szövetség fokozódó belpolitikai marginalizációját külkapcsolatainak építésével próbálta ellensúlyozni. A rendszeressé váló külföldi tájékoztató utak, az európai kisebbségi és emberjogi szervezetekkel kiépült kapcsolatok a romániai magyarság problémáinak és sérelmeinek megjelenítésére irányultak. A külföldi fellépések és a külső szereplőkkel folytatott találkozók jó eszköznek bizonyultak arra, hogy a tárgyalások alatt napirenden tartsák azokat a kisebbségi igényeket, amelyeket a román fél nem volt hajlandó rendezni. Mindazonáltal a tárgyalások rámutattak arra, hogy a kisebbségi érdekérvényesítés milyen korlátokkal szembeült államközi és európai szinten. Egyrészt az RMDSZ tárgyalásokba való bevonásának elutasítása, valamint a magyar kormánynak az integrációs elköteleződése alapján megállapítható, hogy a kisebbségi érdekek rendre alárendelődtek a nemzeti érdekeknek. Másrészt az Egyesült Államok külügyminisztériumának álláspontja világossá tette, hogy a külföldi fellépések és magyar diplomácia segítségére sem lehetséges a romániai magyarok autonómia-érveinek nemzetközi vagy nagyhatalmi támogatást szerezni. A külső szereplők viszonyulásából

pedig a stabilitás primátusa következett, szemben a kisebbségi igények és követelmények hangsúlyozásával.

Az európai intézmények és a nyugati államok normaalkotóként jelentek meg a magyar–román viszonyban, fő céljuk az volt, hogy stabilizálják a volt kommunista államok rendszerváltás utáni kétoldalú kapcsolatait. Ennek érdekében a külső szereplők folyamatosan nyomon követték a tárgyalások alakulását, a tárgyaló felekkel folytatott találkozókon és az elhangzott nyilatkozatokban szorgalmazták a feleket a megegyezésre. A külső szereplők stratégiája azt követően változott meg, hogy a területi és kisebbségi viták megoldása a nyugati biztonsági és gazdasági szervezetek által támogatott csatlakozási feltételek részévé vált. Mivel mindkét állam tárgyalási pozíciója változatlan maradt, Magyarország és Románia nyugati partnerei a jövőbeli NATO-tagságot az alapszerződés aláírásától tették függővé. Ebben bizonyult irányadónak a külügyminisztériumi álláspont, amely megegyezésre készítette a feleket. A tárgyalások dinamikájának megváltozása és a nyugati nyomásgyakorlás rámutatott arra, hogy a külső szereplők a stabilitás és a status quo fenntartásával miként befolyásolták a KKE-i államok kül- és biztonságpolitikai opcióit, amely végső soron megnyitotta az utat a NATO-bővítés és az EU-csatlakozás előtt.

4. AZ ALAPSZERZŐDÉS HATÁSVIZSGÁLATA

Az alapszerződés következményeinek és hatásainak azonosítása módszertanilag azért problematikus, mert a dokumentum aláírását követő parlamenti és államfőválasztás jelentős változásokat hozott a romániai politikai életben. Ebből adódóan nehéz elkülöníteni, hogy a bel- és külpolitika szintjén bekövetkező változások az alapszerződés aláírásának, vagy pedig a kormányváltásnak köszönhetőek-e.²²² Sokkal inkább a két eseménysor összjátéka érvényesült a gyakorlatban, ugyanis az alapszerződés aláírása hozzájárult a keretfeltételek megváltozásához, mind a többség–kisebbség, mind pedig a két állam viszonyában, de a valódi változások az új kormány megalakulásának és az RMDSZ kormányzati tényezőként való elfogadásának tulajdoníthatók.²²³

222 Az 1996-os parlamenti választásokon a kormányzó PDSR a szavazatok 23%-át szerezte meg, míg az addig ellenzéki pártokat tömörítő Román Demokratikus Konvenciónak (CDR) és a Szociáldemokrata Uniónak megvolt a parlamenti többsége, az RMDSZ meghívásával, az alakuló kormánykoalíciónak csaknem 60%-os parlamenti többsége lett.

223 A dilemma a Kántor Zoltán és Bárdi Nándor által jegyzett, az RMDSZ kormányzati tevékenységét értékelő tanulmányban is megjelent, de ők sem adnak egyértelmű választ arra, hogy a két állam viszonyának javulása az RMDSZ kormányzati részvételének, a kormány nyugatbarát politikájának vagy az alapszerződés aláírásának tulajdonítható-e. Lásd bővebben: Kántor–Bárdi 2000, 166.

Előjáróban szükséges megállapítani, hogy a belpolitika szintjén az alapszerződés aláírása nem vezetett egyértelműen a román pártrendszer etnikai alapú törésvonalának megszűnéséhez, mert a választási kampány időszakában Iliescu és a volt kormánypárt a közbeszédben folyamatosan tematizálta a magyar veszélyt.²²⁴ Az egyértelmű változások a kormány megalakulását követően következtek be, amelyben az RMDSZ tisztségviselői két miniszteri és további fontos vezető pozíciókat tölthettek be.²²⁵ A szövetség kormányzati részvételéről a november 28-án Bukarestben összehívott SZKT döntött: a kormányzati szerepvállalásra vonatkozó határozatot a jelenlevők nagy többséggel, 3 ellenszavazattal és 2 tartózkodással elfogadták.²²⁶ A kormányzati részvételt az erdélyi magyarok is pozitívan ítélték meg. Egy 1997 tavaszán végzett reprezentatív felmérésen a válaszadók 83,1%-a helyeselte a kormánykoalíciós részvételt. A szövetség végrehajtó hatalomban való jelenléte azonban nem jelentett megoldást arra az alapvető dilemmára, hogy kire számíthat az erdélyi magyarság jogainak kivívásában. A felmérésből kirajzolódó válaszokból kiderült, hogy a megkérdezett erdélyi magyarok 52%-a szerint csak önmagára számíthat, a válaszadók kevesebb mint egyötöde a nemzetközi szervezeteket, 8,4%-a a helyi önkormányzatokat, 7,9% a román, míg 3,8% a magyar kormányzatot jelölte meg (Kovács–Misovicz–Bárdi 1998).

A kormányzati időszak alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányt alkotó többpárti koalíció számos működési zavarral küszködött, ennek ellenére sikerült néhány, az RMDSZ szempontjából is lényeges jogszabályi változást kieszközölni: a kormány sürgősségi kormányrendelettel módosította a helyi közigazgatási törvényt, valamint az oktatási törvényt,²²⁷ azonban az alkalmazás nem volt problémamentes. A koalíció egyik próbájának mégis az RMDSZ önálló magyar egyetemre vonatkozó javaslata bizonyult: a szövetség 1998 őszén ultimátumot intézett a koalíciós partnerekhez, és kilátásba helyezte a kormányból való kilépést, amennyiben nem születik erre vonatkozó döntés (Horváth 2002: 47). A szeptember 30-án megjelenő kormányrendelet a magyar és német tannyelvű Petőfi–Schiller Egyetemről mint kompromisszumos megoldásról jelentős vitákhoz vezetett

224 Az államfőválasztás első fordulóját követően a PDSR több romániai napilapban közzétette Samuel P. Huntington *A civilizációk összecsapása* c. munkájából a nyugati és a keleti (ortodox) civilizáció romániai határvonalait ábrázoló térképét, ahol a szerző Erdélyt a nyugati kultúrkörhöz sorolta. Az első forduló erdélyi eredményei tükrében, ahol a CDR két megye kivételével többséget szerzett, a felhívás arra világított rá, hogy az ellenzék jelöltje és támogatói „ki akarják szakítani Erdélyt Románia testéből” (Molnár 1997; Takács 1998). A PDSR ügyvezető elnöke, Adrian Năstase az RMDSZ lehetséges kormányzati részvételéről azt nyilatkozta, hogy „potenciálisan veszélyes”, mivel a magyar kormány tagjaival történő gyakori konzultációk következtében a román kabinet bizalmas jellege veszélybe kerülhet. Udvardy-kronológia, keresőszó: Társadalmi Demokrácia Párt.

225 Birtalan Álmos turisztikai, míg Tokay György nemzeti kisebbségügyi miniszter lett. Ezenkívül a szövetség 11 államtitkári, 2 prefektusi tisztséget kapott Hargita és Kovászna megyékben, és további nyolc megyében alprefektusi kinevezéseket.

226 *RMDSZ Tájékoztató*, IV. évfolyam, 920. szám, 1996. november 29.

227 A 22/1997-es Kormányrendelet a helyi közigazgatásról, valamint a 36/1997-es Kormányrendelet az oktatási törvény módosításáról.

egyrészt a kormány és az ellenzék között, másrészt felerősítette az RMDSZ-en belüli törésvonalakat, mert a kormányból való kilépés úgy került le a napirendről, hogy közben az egyetem ügyében lényeges előrelépés nem történt.²²⁸

Az erdélyi magyarság szempontjából stratégiai kérdésnek tekinthető területeken – oktatás, nyelvhasználat, visszaszolgáltatás – kevés érdemi eredmény született. Az oktatási törvény véglegesítése 1999-ig elhúzódott, és a kisebbségi főbiztos beavatkozását követően szavazta meg a parlament, de jelentős vitákat generált az egyházi javak visszaszolgáltatásának kérdése is, amelyre vonatkozóan a ciklus alatt több kormányrendeletet fogadtak el (Kántor–Bárdi 2000: 168). A koalíciós pártok közötti ellentétek és a miniszterelnökök váltakozása a reformfolyamatok megakadásához vezetett, amelynek következtében jelentősen csökkent a kormányzó pártok népszerűsége. Az RMDSZ kormányzati tevékenységéről készült elemzésükben Kántor és Bárdi mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy a szövetségi kormánykoalícióban való részvétele inkább kedvező változásokat hozott az erdélyi magyarság számára, azonban olyan központi kérdésekben, mint a kisebbségi társadalom és intézményrendszer építése, valamint a kulturális reprodukció biztosítása, csekély előrelépés történt (Kántor–Bárdi 2000: 178–179).

Államközi szinten megállapítható, hogy az alapszerződés aláírását követően javultak a magyar–román kapcsolatok. Adrian Severin külügyminiszter első külföldi útja Budapestre vezetett, ahol a két külügyminiszter kicserélte az alapszerződés ratifikációs okmányait.²²⁹ A kapcsolatok javulása mögött fontos tényezőnek bizonyultak a választások utáni belpolitikai átalakulások, a többség–kisebbség megváltozott viszonyrendszere, amely az RMDSZ kormányzati tényezőként történő elfogadásában nyilvánult meg leginkább. A kétoldalú kapcsolatokban azonban az alapszerződés aláírása és a dokumentum végrehajtásából származó mechanizmusok gyakorlatba ültetése teremtett új légkört. Az alapszerződés ugyanis előírta a két állam képviselőinek rendszeres (felső szintű) találkozót, valamint a kormányközi egyes bizottság létrehozását.²³⁰ A végrehajtásról szóló

228 A Marosvásárhelyen ülésező SZKT megvitatta az RMDSZ koalíciós szerepvállalását. A 11 órás vitát követő szavazáson 59–37 ellenében az RMDSZ a kormányon való maradás mellett döntött.

229 Gabriel Andreescu Adrian Severinnel készített interjúkötetéből kiderült, hogy a külügyminiszter budapesti útja mögött egyrészt reálpolitikai megfontolások álltak: Severin elmondása alapján meg szerette volna változtatni a román külpolitika alapjait, amely száz éve folyamatosan az orosz és a magyar veszélyre épített. Másrészt a reálpolitikai megfontolások mellett ott voltak a személyes kapcsolatok, saját bevallása szerint személyesen ismerte a bukaresti nagykövetet, Strasbourgból az akkori külügyminisztert, Kovács Lászlót, a Szocialista Internacionálé üléséről Horn Gyulát, az Európa Tanács közgyűléseiről pedig a külügyi államtitkárt, Szent-Iványi Istvánt (Severin–Andreescu 2000: 3–5).

230 Az alapszerződés hivatkozik az együttműködés megfelelő kereteinek a megteremtésére (5. cikk, 1. bekezdés), a rendszeres eszmecsere folytatására, a miniszterelnökök és külügyminiszterek évente sorra kerülő találkozására (3. bekezdés); valamint egyéb minisztériumok és központi szervek vezetőinek rendszeres találkozására (4. bekezdés). A szerződés emellett tartalmazza a rendszeres konzultációk szükségességét, amelynek keretében a két állam kormányai létrehozhatnak egy kormányközi szakértői bizottságot a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kétoldalú kérdések rendezésére (15 cikkely, 10. bekezdés).

tárgyalások, így a vegyes bizottság létrehozásra vonatkozó egyeztetések 1997 januárjában kezdődtek meg, míg a kormányközi vegyes bizottság és ennek keretében a szakbizottságok létrehozásáról márciusban egyeztek meg a felek. A vegyes bizottság első ülését Adrian Severin és Kovács László külügyminiszterek október 8-án nyitották meg Bukarestben, ennek keretében pedig kilenc együttműködési szakbizottságot hoztak létre az államközi kapcsolatok fejlesztése és szakpolitikai egyeztetések érdekében, így napirendre kerültek azok a kérdések is, amelyek az alapszerződésről szóló tárgyalások során háttérbe szorultak.²³¹

Az alapszerződés sokat vitatott kisebbségi cikkelyéből eredő feladatok végrehajtása érdekében létrejött a kisebbségi szakbizottság is, amelynek céljai között szerepelt a romániai magyarságot és a magyarországi románokat érintő problémák megvitatása és a kisebbségi problémákra vonatkozó ajánlások kidolgozása.²³² A szakbizottság megalakulása azért bizonyult ígéretesnek, mert lehetővé tette a nemzeti kisebbségek képviselőinek meghívását és részvételét az üléseken,²³³ ennek eredményeként az RMDSZ képviselője rendszeresen részt vett a szakbizottság munkálatain.

A két állam viszonyában bekövetkező változásokat az egyre gyakoribb felső szintű találkozók is jelezték: 1997 májusában Göncz Árpád köztársasági elnök hivatalos látogatást tett Romániába, amelyet Emil Constantinescu államfő 1998 januárjában viszonzott, de ebben az időszakban miniszterelnöki és külügyminiszteri találkozókra is sor került. A diplomáciai-politikai kapcsolatok javulása lehetővé tette a konzuli hálózat bővítését: 1997 nyarán megnyílt Kolozsváron a főkonzulátus, melyet a kölcsönösség jegyében, 1998 januárjában a szegedi főkonzulátus megnyitása követett. A kapcsolatok intenzitásának növekedését és az államközi viszony javulására tett erőfeszítéseket jelezte az is, hogy az alapszerződés aláírását követően a két kormány több egyezményt és együttműködési nyilatkozatot írt alá.

231 Teljes nevén: a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság. A vegyes bizottság keretében a következő szakbizottságok alakultak meg: külügyi, európai biztonsági, kisebbségi, határon átnyúló és önkormányzatok közötti, infrastrukturális, kulturális és oktatási, ifjúsági és szociálpolitikai, valamint rendőrségi és idegenrendészeti szakbizottságok. Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti vegyes bizottság létrehozásáról, 1997. A jegyzőkönyv harmadik pontja a vegyes bizottság feladatait részletezi: 1. az alapszerződésből és más egyezményekből eredő feladatok és kötelezettségek végrehajtása, valamint javaslatok megfogalmazása a kapcsolatok jogi és intézményes kereteinek javítására vonatkozóan; 2. a két állam közötti partnerség fejlesztését célzó tevékenységek koordinálása; 3. a vegyes bizottság ülésére vonatkozó cselekvési tervek és napirendi javaslatok megfogalmazása; 4. a két állam közötti bizalom erősítő intézkedések figyelemmel kísérése; 5. a különböző szervek, intézmények és szervezetek, a társadalom, valamint a vállalkozói, a tudományos és kulturális szféra kapcsolatainak fejlesztése és támogatása.

232 Teljes nevén: a Magyar Köztársaság és Románia Aktív Együttműködési és Partnerségi Kormányközi Vegyes Bizottságának Kisebbségügyi Együttműködési Szakbizottsága. Románul: Comitetul de Specialitate pentru Colaborarea în Problemele Minorităților Naționale din cadrul Comisiei Mixte Interguvernamentale de Colaborare și Parteneriat Activ între România și Republica Ungară.

233 A Magyar Köztársaság és Románia közötti kormányközi Vegyes Bizottság működési szabályzata, 1997.

Az alapszerződés további következményeinek azonosítása az európai integrációs felkészülésben értelmezhető. Annak ellenére, hogy az alapszerződés aláírása integrációs feltétel volt, ebből nem következett egyenesen a tagjelölti státusz megszerzése. Hosszas várakozást és geopolitikai megfontolásokat követően 1997 nyarán vált nyilvánossá, hogy a NATO három KKE-i államot, köztük Magyarországot hívta meg, hogy csatlakozzon a szervezethez, melynek időpontját 1999-re jelölték ki. A csúcstalálkozón – a román vezetés várakozásaival ellentétben – elmaradt Románia meghívása, azonban a nyilatkozat nevesítette mint csatlakozni kívánó államot.²³⁴ A NATO-tagállamok üzenetét követően az Egyesült Államok elnöke bukaresti látogatásán megerősítette, hogy az észak-atlanti szervezet továbbra is nyitott a bővítésre, mi több, elismerően szólt a romániai reformokról, és pozitívan nyilatkozott az etnikai konfliktusok rendezésének „román modelljéről” (Clinton 1997).

A NATO döntése a román politikai elit körében eloszlatta azokat az egyre valószínűbbnek tűnő illúziókat, amelyek a két szomszédos állam egyidejű csatlakozására vonatkoztak (Meleşcanu 1993). Mircea Geoană, Románia washingtoni nagykövete és későbbi külügyminisztere a döntést úgy értékelte, hogy Románia teljesíti a tagfelvételi kritériumokat, és néhány KKE-i állam csatlakozásával növelhetné a szervezet biztonságát, azonban a három meghívott állammal szemben a NATO nem tekintette konszolidálnak a romániai gazdasági és politikai reformfolyamatokat (Geoană 1997: 16–18).

A nyár azonban még egy további kudarcot tartogatott a román diplomácia számára. Nem sokkal a NATO-bővítés bejelentése után, az amszterdami csúcstalálkozót megelőzően, július 15-én az Európai Bizottság közzétette a tíz KKE-i állam „uniós érettségére” vonatkozó megállapításait, amelynek alapján első körben öt tagjelölt állammal – köztük Magyarországgal – kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat. A Bizottság véleményében kifejtette, hogy Magyarország teljesíti a politikai és gazdasági kritériumokat, és az egységes piacra vonatkozó közösségi vívmányok elsajátítását már középtávon megvalósíthatja, aminek alapján az EB javasolja a csatlakozási tárgyalások megindítását.²³⁵ Románia esetében az EB ugyan elismerte a politikai intézmények stabilitását, azonban a politikai kritériumok mentén több problémát (jogállamiság, alapvető emberi és szabadságjogok), a piacgazdaság és a tagságból eredő követelmények tekintetében pedig alapvető hiányosságokat állapított meg.²³⁶ Ennek következtében az EB azt javasolta, hogy Romániával azt követően induljanak meg a csatlakozási tárgyalások, miután az EU a koppenhágai kritériumok teljesítésében elegendő előrehaladást tapasztal.

²³⁴ Madrid Declaration, 1997.

²³⁵ Agenda 2000: Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union, 1997, 114–117.

²³⁶ Agenda 2000: Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union, 1997, 110–114.

Az EB értékelő véleményének érdekessége, hogy mindkét állam esetében említést tett az alapszerződés aláírásáról, amelyben a felek rendezték kapcsolataik vitás kérdéseit, kölcsönösen elismerték a határok sérthetetlenségét, és a kisebbségek helyzetét az alapszerződés, az ET, az EBESZ és más nemzetközi szervezetek által lefektetett elvek mentén kívánják rendezni.²³⁷

Az integrációs szervezetek értékelése tekintetében Magyarország kedvezőbb megítélése Romániával szemben nem vezetett az államközi kapcsolatok romlásához, noha vitathatatlan, hogy a sajtónyilvánosságban voltak erre vonatkozó utalások. Hogy a kormányzati időszak alatt mégis javultak, és nem romlottak a kapcsolatok, több fejleménnyel magyarázható. Egyrészt az RMDSZ kormányzati szereplésének és megnövekedett politikai súlyának tulajdoníthatóan kezdeményező félként lépett fel a kormányzati munkában, és több esetben közvetített a felek között, másrészt lényegesen lecsökkent külkapcsolatainak intenzitása. Ez nem csupán kevesebb, a romániai magyarság helyzetének külügyi megjelenítését célzó fellépésben, hanem a szövetség vezetőinek sérelmekre alapozott diskurzusának változásában is tetten érhető volt. Másrészt a kapcsolatok intenzitásának növekedése, a rendszeressé váló felső szintű találkozók és a kormányközi együttműködés újabb területekre történő kiterjesztése javította az államközi kapcsolatokat. Végül a két állam magatartásában is jelentős változások következtek be: Magyarország támogatta a román integrációs törekvéseket, és nemzetközi fórumokon nem szólalt fel Románia ellen (Kántor–Bárdi 2000: 166). Ezzel párhuzamosan Bukarest sem támadta Budapestet az Orbán-kormány határon túli magyarokat támogató politikája miatt. Mi több, Románia integrációs elköteleződését tovább erősítette az integráció első köréből való kimaradás, amely nem annyira a megtett reformok, mint inkább a politikai diskurzus szintjén volt beazonosítható.

²³⁷ Agenda 2000: Commission Opinion on Hungary's Application, 8; 102; Agenda 2000: Commission Opinion on Romania's Application, 17–18; 99.

V. A státustörvény és a magyar–román államközi viszony

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény elfogadása fontos töréspontot jelentett a magyar–román államközi viszonyban, amely az alapszerződés aláírását követően újra a kétoldalú kapcsolatok napirendjére helyezte a magyar külpolitika rendszerváltás után megfogalmazódott egyik prioritását, amely egyrészt a határon túli magyarok helyzetének rendezésére, másrészt e közösségek és a magyar állam közötti viszonyára vonatkozott. A magyar kormányzatnak azon lépése, amellyel e viszony intézményesítése mellett döntött, heves reakciókat váltott ki Romániában és Szlovákiában, annak ellenére, hogy mindkét állam kedvezményes elbánásban részesítette a határain túl élő nemzetársakat. A román vezetés elutasító álláspontja – az anyaállami felelősségvállalás korlátozott megközelítéséből kiindulva – több ponton hasonlított az alapszerződés tárgyalásain hangoztatott érvekhez. A szuverenitás és területi integritás megsértésének vádja, valamint az európai kisebbségvédelmi standardokon való túllépés köré gondosan felépített nemzetközi jogi érvrendszer alapján kérdőjelezte meg az egyre szorosabb partnerségre épülő kapcsolatokat és a román fél történelmi megbékélésre vonatkozó hivatkozás hitelességét.

A státustörvény kapcsán kialakult államközi vita bemutatását azon európai szabályozások és gyakorlatok bemutatásával kezdem, amelyek alapján térségünk államai kedvezményes elbánásban részesítették a határaikon túl élő nemzetársakat. Az elemzés hangsúlyosabb részét a státustörvény előkészítésének és elfogadásának folyamata, valamint a magyar és a román belpolitika szintjén, a nemzeti parlamentekben lejátszódó viták képezték. Az államközi kapcsolatok szintjén a státustörvényről szóló vita azt követően alakult ki, hogy a jogszabályt – a román fél szerint előzetes konzultáció nélkül – az Országgyűlés nagy többséggel elfogadta. A kialakult vitában az európai fórumok is aktív szerepet játszottak azzal, hogy túllépve a felek közötti egyeztetések és konzultációk lehetőségein, a határon túli nemzetársak anyaállami felelősségvállalásának előremutató alapelveit fogalmazták meg. A fejezet utolsó részében a magyar–román egyetértési nyilatkozat és a törvény módosítása utáni időszak fontosabb fejleményeinek beazonosítását, a lehetséges következmények elemzését végeztem el.

1. A HATÁRON TÚLI NEMZETTÁRSÁK KEDVEZMÉNYES ELBÁNÁSÁRA VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK ÉS POLITIKÁK

A határon túli nemzettársakért viselt anyaállami szerepvállalás a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer első világháború utáni kialakulásával jelent meg az európai politika napirendjén, amikor a többnemzetiségű birodalmak felbomlását követően, a népek önrendelkezési elvére való hivatkozással számos KKE-i állam a területén élő jelentős kisebbségi közösséget magába foglalva teremtette meg a nemzet egységét. A Népszövetség keretei között formálódó kisebbségvédelmi mechanizmusok a nagyhatalmi megosztottság és a tagállami érdekek ütközésének következtében nem bizonyultak hatékony eszköznek a kisebbségbe került közösségek jogainak védelmét illetően: a panaszmechanizmusok kivizsgálásával és a garanciaeljárás hatékonyságával kapcsolatos problémákat azok az államok, melyek jelentős határon túli kisebbséggel rendelkeztek, rendre hangsúlyozták a közgyűlés előtt és az illetékes fórumokon, kevés eredménnyel (Eiler 2008: 60–63). Következésképpen az új nemzetállamokban a kisebbségeket ért diszkrimináció, az asszimilációs politikák, valamint a gazdasági és politikai életben tapasztalható marginalizáció jelentősen befolyásolta a kisebbségi közösségek társadalmi pozícióit.

A második világháborút követően megalakuló Egyesült Nemzetek Szervezete két fontos szemléletbeli változást hozott: egyrészt a kisebbségi jogok helyett az egyetemes emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényre juttatása került előtérbe, másrészt pedig implicite kimondta az államok etnokulturális – nemzeti, vallási és kulturális – értelemben vett semlegességét a nemzetközi rendszerben. Az államok semlegességének elve olyan normatív felfogást tükrözött, amelynek gyakorlati megvalósulására kevés esély mutatkozott, ugyanis az államok a saját joghatóságuk alá tartozó területeken a dominánsnak mondható kultúra és identitás újratermelésében, valamint ennek támogatásában voltak érdekelték. Ha tehát az államok saját területükön nem tekinthetők semlegesnek, aligha feltételezhetjük, hogy a határainkon túl élő közösségekkel szemben azok lennének. A második világháború utáni rendezésekben a Dél-Tirolban élő németek érdekében fellépő Ausztria az anyaállami felelősségvállalás klasszikus példáját szolgáltatta, amely nemcsak az államközi kapcsolatok rendezéséhez járult hozzá, hanem a német kisebbség hosszú távú fennmaradását lehetővé tevő autonómia létrehozását is elősegítette.²³⁸

²³⁸ A párizsi békeszerződés keretében az olaszországi német ajkú kisebbség védelméről az osztrák külügyminiszter, Karl Gruber és az olasz miniszterelnök, Alcide De Gasperi 1946. szeptember 5-én írta alá a párizsi egyezményt (teljes nevén Gruber–De Gasperi-egyezmény). Az egyezmény kimondta, hogy Bolzano és Trento tartományok német lakossága teljes egyenjogúságot élvez az olasz lakossággal szemben. A dokumentum főként a kisebbségi nyelvhasználat területén irányadó, ugyanis megteremti a német és az olasz nyelv hivatali egyenlőségét, biztosítja az alap- és középfokú anyanyelvi oktatást, a kétnyelvű helységnevek használatát, az anyanyelvi nevek (vezeték-

Ausztria külpolitikai fellépésének sikere kisebbségvédelmi szempontból kivételes fejlemény a nemzetközi jogban, abból kiindulva, hogy az anyaállamok viszonylag korlátozott eszközökkel rendelkeznek a határon túli nemzettársak védelme tekintetében.²³⁹ E korlátozott eszköztár ellenére számos európai állam hivatkozik az anyaállami felelősségvállalás elvére. A szakirodalom alapján – főként Halász–Majtényi 2001; Halász–Majtényi–Vizi 2004; Halász 2006 munkáira támaszkodva – megállapítható, hogy az anyaállam határain túl élő közösségek védelme és támogatása, az anyaállammal való kapcsolatuk fejlesztése európai gyakorlatnak számít, melyre egyrészt az egyes államok alkotmányaiban találunk konkrét cikkelyeket, másrészt olyan jogszabályokat, melyek az anyaállam és a határain túl élő nemzettársak viszonyának kereteit, a támogatás, illetve a kedvezmények jellegét és a jogosultak körét határozzák meg.

A fentiekben hivatkozott szerzők munkáiból kiindulva 16 európai alkotmányban találtam az anyaállam és a határain túl élő közösségek viszonyára vonatkozó cikkelyeket és konkrét utalásokat.²⁴⁰ Az államok és határaikon túli nemzettársak viszonyára vonatkozó alkotmányos cikkelyek vizsgálatánál fontosnak tartottam kiemelni egyrészt azt, hogy az anyaállam állampolgárain kívül milyen közösségekkel ápol és tart fenn kapcsolatokat, másrészt pedig a kapcsolatok tartalmi vonatkozásai érdekelték, amelyből az anyaállam és a határon kívüli közösségek viszonyára vonatkozóan vonhatunk le következtetéseket. Az anyaállam és a határon túl élő nemzettársak tekintetében 1. az albán, görög, olasz, török, spanyol és szlovén alkotmányok a külföldön dolgozó munkavállalókat említik; 2. a görög és svájci alkotmányokban a külföldön élő közösségek, míg a horvát, ír, macedón és portugál alkotmányokban a külföldön élő állampolgárok jelennek meg; 3. az albán, lengyel, magyar, román, szlovák és ukrán alkotmányok az állam határain kívül élő közösségekre hivatkoznak; 4. a macedón alkotmány a szomszédos államokban élő lakosságról és a hazájából elűzött személyekre hivatkozik, míg 5. Portugália alkotmánya a portugál nyelvű országok állampolgáraitól tesz említést.

Ami az anyaállam és a határon túli közösségek viszonyának tartalmi vonatkozásait illeti, az alkotmányok vizsgálata jelentős különbségekre, az anyaállamok eltérő szerepvállalására mutatnak rá. E szerepvállalás mértékét és összetettségét,

és keresztnemek) használatát, valamint a közhivatali tisztségek betöltése esetében az arányosabb foglalkoztatást. A szerződés második pontja elismerte a két régióban lakó lakosság azon jogát, amely a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlására vonatkozott, ezzel pedig megteremtette a regionális autonómia létrehozásának keretfeltételét. A jószomszédi kapcsolatok javítására vonatkozóan a dokumentum rendelkezett a dél-tiroliak olasz állampolgárságának visszaadásáról, a diplomák kölcsönös elismeréséről, a személyek és javak szabad mozgásáról, valamint a határforgalom kiterjesztéséről. Lásd: Das Gruber–De Gasperi-Abkommen, 1946.

239 Kardos Gábor szerint (2006: 130–135) az anyaállam a határon túli nemzettársak védelmében a következő eszközökkel rendelkezik: 1. nemzetközi szervezetekben és kisebbségvédelmi mechanizmusokban való részvétel; 2. lakóhely szerinti állammal való kétoldalú együttműködés; 3. más, harmadik állammal szembeni fellépés; 4. belső jogalkotás.

240 Lásd erről az Függelék 1. számú táblázatát.

valamint a határon túli nemzettársakra gyakorolt hatását a következő taxonómia mentén lehet rendszerezni: 1. kapcsolattartás, a kapcsolatok ápolása és fenntartása; 2. kulturális fejlődés ösztönzése, identitás megőrzésének támogatása; 3. munkavállalók védelme; 4. felelősségvállalás, jogvédelem; 5. kedvezményes elbánás, pozitív diszkrimináció; 6. intézmények létrehozása és támogatása; 7. könnyített honosítás (kettős állampolgárság).²⁴¹

Az alkotmányok többsége a kapcsolattartás fenntartására, valamint a kapcsolatok ápolására hivatkozik (Albánia, Görögország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Macedónia, Románia, Szlovákia, Ukrajna, Svájc és Törökország alkotmányai) anélkül, hogy pontosan meghatározná ennek tartalmát. Szintén több alkotmányban előfordul a más államokban élő nemzettársak önazonosságának, valamint kulturális identitásának támogatása (Albánia, Írország, Lengyelország, Macedónia, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország, Ukrajna). A kulturális kapcsolattartás alkotmányos elvén túllépve az olasz és spanyol alkotmány a munkavállalók védelmét hangsúlyozza, míg a görög és török ennél is bővebb jogosítványokat, főként képzési és oktatási támogatásokat határoz meg. További két állam – Törökország és Spanyolország – amellet, hogy fellép a külföldön munkát vállalók érdekében, támogatja hazatérésüket.

A határon túli közösségek jogainak védelme és az irántuk viselt felelősség Albánia, Horvátország, Macedónia, Magyarország, Románia és Szlovénia alaptörvényében jelenik meg, amely az anyaállam fellépésének szélesebb kereteit határozza meg. Az áttekintett alkotmányokban ezzel szemben kevés helyen találtam a határon túli közösségek kedvezményes elbánására vonatkozó rendelkezéseket (Magyarország, Portugália és Szlovénia), valamint pozitív diszkriminációként értelmezhető megállapításokat (Portugália). Noha számos európai állam alapítványi rendszere vagy más intézményes hálózata révén anyagilag is támogatja a határain túl élő nemzettársait, alkotmányos szinten csak a görög, a svájci és a szlovák alkotmány emeli ki e szervezetek támogatásának fontosságát.

Az alkotmányos szabályozások több KKE-i állam esetében megalapozták az anyaállam és a határon túli közösségek kapcsolatát, mi több, a térség számos állama jogszabályokban és törvényerejű rendeletekben rendezte a határon túli nemzetrészek és a diaszpórában élők státusát,²⁴² amelyeket úgynevezett státus- vagy kedvezménytörvények elnevezéssel illettek.²⁴³ E jogszabályok részletes

241 Brigid Fowler (2006) tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy régióinkban az anyaállam felelősségvállalásában megfigyelhető egy „fokozatosság”, amely az alkotmányos felelősségvállalástól az állampolgárság megadásáig terjed.

242 Ausztria (1979), Olaszország (1991, 2001-ben módosítva), Szlovénia (1996), Szlovákia (1997), Románia (1998, 2007-ben módosítva), Görögország (1998) Oroszország (1999), Bulgária (2000), Magyarország, (2001), Ukrajna (2004), Lengyelország (2007). Lásd részletesen: *Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State: Collection of Laws*, 2001.

243 A két elnevezés között lényeges tartalmi különbségek vannak. Míg a státustörvénynek nevezett jogszabályok hangsúlyosan a határon túli közösségek jogállására vonatkoznak, addig a kedvezménytörvények a különböző támoga-

összehasonlítását a magyar státustörvény vitája kapcsán többen elvégezték (Halász–Majtényi 2002; Halász–Majtényi–Vizi 2004; Halász 2006; Iordachi 2002; Fowler 2006; Sevel 2011), én csupán a jogszabályok néhány tartalmi vonatkozására (a törvény hatálya, támogatások jellege) térek ki, vázolva röviden az alapvető hasonlóságokat és különbségeket.

Az áttekintett jogszabályok²⁴⁴ eltérő módon határozzák meg a törvény személyi hatálya alá tartozók körét: a magyar, az osztrák, az olasz és a szlovén törvényben az államok és területek – beleértve a szomszédos államokat – pontos megnevezése jelenik meg, míg a bolgár, a görög, a lengyel, a román, a szlovák, az orosz, valamint az ukrán jogszabályok a határon túli, illetve külhoni elnevezéseket használják. A jogszabályok területi hatályának kérdését a Velencei Bizottság is tárgyalta jelentésében, arra a megállapításra jutva, hogy a jogszabályok által biztosított kedvezmények rendszerint az anyaállamban biztosítottak, néhány kivételtől eltekintve, támogatások formájában azonban a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Szlovénia, Ukrajna).

A vizsgált államokban nem mondható kivételes intézkedésnek, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyek kérvényezhetik – a törvény feltételeinek megfelelően – a jogosultság bizonyítására szolgáló igazolványt. A törvény végrehajtását követően több állam (Szlovákia, Görögország, Magyarország, Ukrajna, Lengyelország) bocsjított ki – eltérő megnevezéssel – igazolványokat, azonban csak a görög dokumentum szolgál személyi igazolványként.

A jogszabályok egyik legfontosabb újdonsága, hogy három állam kivételével szabályozzák a beutazást és az ott-tartózkodást: Olaszország és Ukrajna vízummentességek, más államok az állandó tartózkodási engedély kiváltásában biztosítanak kedvező elbánást, Szlovákia, Görögország és Ukrajna pedig lehetővé teszi a hosszabb távú ott-tartózkodást. A tartózkodás mellett a jogszabályok számos más területen nyújtottak kedvezményeket, így az oktatás és kultúra, a munkavállalás, szociális ellátás és egészségügy, valamint utazási kedvezmények tekintetében. Figyelembe véve a felsorolt területeket, a 1. a szlovák és a magyar jogszabály tartalmazza a legszélesebb kedvezményeket, de 2. a bolgár, valamint az orosz nemzeti-ségűeknek nyújtott kedvezmények mértéke is jelentős. A jogszabályok következő csoportja 3. egy-egy területen nyújt jelentősebb kedvezményt, főként az oktatás és a kultúra (Ausztria, Szlovénia, Románia) vagy a munkavállalás (Görögország, Lengyelország) területén, illetve 4. a kedvezmények mértéke elhanyagolható az olasz és az ukrán jogszabály rendelkezései szerint. Az 1–4. esetekben a kedvezményeket számos állam oktatási és kulturális, valamint gazdasági támogatásokkal,

tásokról és kedvezményekről rendelkeztek. A Magyarországon elfogadott törvény körül kialakult vitában többnyire szinonimaként használták a két fogalmat, noha a magyar jogszabály inkább kedvezménytörvény, mégis a státustörvény megnevezés terjedt el. Lásd: Halász–Majtényi 2002: 395.

244 Lásd erről a függelékben található 2. számú összehasonlító táblázatot.

fejlesztési programokkal egészíti ki, amelynek végrehajtását az illetékes minisztériumok, valamint az erre a célra létrehozott intézmények felügyelnek.

Az áttekintett jogszabályokra vonatkozóan következtetésként megállapíthatjuk, hogy a részleteiben jelentős különbségeket is tartalmazó anyaállami szabályozások, melyek a történelmi hagyományoknak, a belpolitikai erőviszonyoknak, a gazdasági potenciálnak, valamint a határon túli közösségek lélekszámának tulajdoníthatóan számos közös vonást hordoznak, nem egyedi megoldásnak, hanem sokkal inkább európai gyakorlatnak számítanak.

2. A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOKBAN ÉLŐ MAGYAROKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KIDOLGOZÁSA ÉS ELFOGADÁSA

2.1. KORMÁNYVÁLTÁS ÉS A NEMZETPOLITIKA FELÉRTÉKELŐDÉSE

A státustörvény megjelenése a magyar belpolitika napirendjén nem előzmény nélküli fejlemény, sokkal inkább egy olyan belpolitikai folyamat eredménye, amelyben meghatározó szereppel bírt a Fidesz – Magyar Polgári Párt 1998-as választási győzelme és kormányzati pozícióba kerülése,²⁴⁵ valamint a Magyarok Világszövetségének (MVSZ) az állampolgárság kiterjesztésére tett javaslata. A Fidesz népszerűségének növekedéséhez és a választásokon való kiváló szerepléséhez minden bizonnyal hozzájárult az előző kormány rossz megítélése, a koalíció működésében beálló zavarok, amelyek a jobboldali pártoknak, főként pedig a Fidesznek kedvezett, amely ellenzéki tevékenysége során – főként pedig a magyar–szlovák és magyar–román alapszerződések vitáit követően – egységes frontot alakított ki a jobboldali, nemzeti sorskérdések iránt érzékenyebb pártok között. Azáltal, hogy elkötelezetté vált a nemzeti témák és a határon túli magyarok iránt (Waterbury 2010: 81), hozzájárult ahhoz, hogy megerősítse pozícióját, és a jobboldal vezető politikai erejévé váljon. Waterbury éleslátó módon írta le egyrészt azt a versenyt, amely a jobboldalon az ellenzéki pártok között zajlott, másrészt azt a tanulási folyamatot, amelynek eredményeként a Fidesz folyamatosan alakította és újrakereztette a közbeszédet. A szerző szerint a Fidesz jövőbe tekintő beszédmódja felváltotta az MDF és FKgP történelmi múlt sorscsapásait idéző diskurzusát, és sikeresen tematizálta a határon túli magyarok ügyét azokkal a gazdasági és politikai kérdésekkel, amelyek abban az időszakban megosztották a magyar közéletet (Waterbury 2010: 82–86).

²⁴⁵ A választásokon való jó szereplés aligha lett volna lehetséges a Független Kisgazda Párttal kötött egyezség nélkül: a kisgazdák a parlamenti választások második fordulója előtt 82 kerületben léptették vissza jelöltjeiket a Fidesz javára.

Az 1998-as parlamenti választásokat követően a Fidesz, az FKgP és az MDF részvételével koalíciós kormány alakult,²⁴⁶ amely vissza kívánta állítani a magyar külpolitika hármis prioritásának egyensúlyát. A külpolitikai triád hangsúlyozása és beemelése a kormányprogramba jelzésértékű volt arra vonatkozóan, hogy a kormány külpolitikájában magáévá teszi az Antall-kormány által deklarált külpolitikai célkitűzéseket. A kormány – a nemzeti beszédmódon túlmenően – kiemelt figyelmet szentelt a határon túli magyarok érdekeinek védelmére, amely a *Nemzetpolitika* cím alatt a kormány programjában is megjelent. A határon túli magyarokra vonatkozó stratégiai célkitűzések az alábbi pontokban foglalhatók össze: 1. a politikai, kulturális és gazdasági kapcsolatok kiépítése és fejlesztése az EU-integráció kontextusában; 2. intézményes párbeszéd és rendszeres találkozó a határon túli szervezetek és a magyar állam képviselői között; 3. az őket érintő jogszabályok kidolgozásában képviselőik bevonásának biztosítása; 4. a határon túli szervezetek törekvéseinek, a közösségi autonómiának a támogatása; 5. a támogatáspolitikai intézményrendszerének erősítése és az anyagi támogatások növelése.²⁴⁷

E stratégiai célkitűzések megvalósítására a kormány jelentős energiákat mozgósított. A HTMH a Miniszterelnöki Hivaltól a külügyminisztériumhoz, Németh Zsolt külügyi államtitkár felügyelete alá került. A határon túli magyaroknak szánt kormánytámogatások növekvő mértéke lehetővé tette a programtámogatásokat: Bárdi és Misovicz (2010) szerint a határon túli magyaroknak juttatott támogatás a kormányzati időszak első évében 3,65 milliárd forintról a ciklus végére 12,55 milliárd forintra emelkedett, azonban a koordináció hiánya növelte az intézmények közötti párhuzamosságot. Az egyik legfontosabb lépés azonban Magyarország és a határon túli szervezetek kapcsolatának intézményesítése bizonyult, amelynek eredményeként megalakult a Magyar Állandó Értekezlet.²⁴⁸ A MÁÉRT létrejöttének előzményei az alapszerződések tárgyalásaira, a magyar–magyar csúcstalálkozókra nyúltak vissza, azonban megalakulása túlmutatott a korábbi kormányzatok által is rendszeresített, a határon túli szervezetekkel folytatott konzultációkon.²⁴⁹ A rendszeres találkozók, valamint a MÁÉRT keretében létrejövő szakbizottságok lehetőséget adtak a határon túli magyar szervezetek képviselőinek, hogy

246 Az 1998-as országgyűlési képviselőválasztás végleges adatai, zárójelben a mandátumok számával: MSZP: 34,72% (134); Fidesz 29,27% (113); Fidesz – MDF: 12,95% (50); FKgP: 12,44% (48); SZDSZ 6,22% (24); MIÉP: 3,63% (14); MDF: 0,52% (2); Független: 0,26 (1). Központi Választási Hivatal, 1998.

247 Magyarország Kormánya, 1998.

248 A MÁÉRT a parlamenti, illetőleg tartományi képvisellettal rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok, a magyar kormány, valamint a nyugati magyarság képviselőinek konzultatív testülete, amely évente legalább egy alkalommal, Magyarország miniszterelnökének kezdeményezésére ül össze. Lásd részletesebben: Magyarország és a határon túli magyarság – 1999 konferencia nyilatkozata.

249 Németh Zsolt a vele készült interjúban kifejtette, hogy „a MÁÉRT létrehozásakor fontos szempont volt, hogy minden politikai subjektum vegyen részt benne: a kormány mellett a parlamenti pártok és a határon túli politikai szervezetek, mert így lehet konszenzust elérni a [...] nemzetpolitikában”.

befolyásolják az őket érintő politikai-stratégiai döntések meghozatalát. Ebből adódóan a MÁÉRT-re sokan nyomásgyakorló testületként, valamint a kormányzati döntéseket legitimáló szervként tekintettek (Kántor 2002a: 20).

Magyarországnak a határon túli magyarok iránti fokozottabb fellépését a gazdasági fejlődés, a magyar gazdaság növekedése is lehetővé tette.²⁵⁰ Ezen túlmenően az 1990-es évek végén jelentősen megváltozott Magyarország geopolitikai pozíciója, amely egyrészt NATO-tagságával és a balkáni eseményekben vállalt szerepével, másrészt pedig az EU-s csatlakozási tárgyalások megkezdésével állt összefüggésben.²⁵¹ A csatlakozási tárgyalások megkezdése új megvilágításba helyezte a magyar–magyar kapcsolatokat, mert a közbeszédbe egyre inkább begyűrűzött a schengeni határok problémája, ezzel összefüggésben pedig a vízumkötelezettség kérdése. Schengen megjelenése és az ehhez kapcsolódó félelmek nem voltak alaptalanok: az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződés magába foglalta a korábban kidolgozott schengeni együttműködést,²⁵² így várható volt, hogy a csatlakozási tárgyalások lezárása előtt – már 2002-től – életbe lép a megállapodás, Magyarország pedig az EU külső határa keleti részének védelméért lesz felelős. Magyarország közelgő csatlakozása, valamint a határon túli magyar közösségek – köztük Románia, Szerbia és Ukrajna – vízumkötelezettsége jelentős bizonytalansághoz vezetett a magyar–magyar kapcsolatokban,²⁵³ ugyanis megkérdőjeleződtek a korlátlan, szabad mozgás által biztosított egyéni és intézményes kapcsolatok, amelyek a határon túli magyarok identitásának megőrzését nagymértékben elősegítették. Schengen egyben azt is jelentette, hogy a magyar közösség egy része, a szlovákiai magyarok kedvező helyzetbe kerülnek, az EU-s csatlakozással jelentős előnyökre tehetnek szert, egyfajta „privilegizált státust” fognak élvezni (Waterbury 2010: 97).

Míg tehát a határon túli magyarok egy jelentős része félelemmel tekintett Magyarország közelgő EU-csatlakozására, és a kormány eddigi kezdeményező szerepe alapján elvárta a probléma megnyugtató rendezését, addig az EU irányában a magyar fél nem tehetett olyan egyoldalú lépést, amely befolyásolná a

250 A kormányzati időszak alatt a Nemzetközi Valutaalap adatai alapján 3,5-4,5%-os gazdasági növekedésről beszélhetünk, amely illeszkedik az akkori KKE-i államok teljesítményéhez, az egy főre eső GDP a ciklus végére 40%-kal emelkedett, 4750 dollárról 6640 dollárra (Nemzetközi Valutaalap).

251 Magyarország geostratégiai pozíciójának megváltozását Bárdi Nándor (2004: 144) és Lőrincz Csaba (2010b: 276–77) az 1990-es évek közepére teszi, ugyanis ekkor vált nyilvánvalóvá, hogy a NATO aktív szerepet vállal a balkáni rendezésekben, és döntés született egy NATO-légitámaszpont létrehozásáról a Somogy megyei Taszáron.

252 A schengeni megállapodás 1985-ben jött létre azzal a céllal, hogy a belső határok megszüntetésével mélyítsék az integrációt, és közös, külső határrendszert állítsanak fel. Az együttműködés legnagyobb vívmánya a belső határok megszüntetése, amely lehetővé tette a személyek szabad, ellenőrzés nélküli mozgását.

253 A schengeni egyezmény kapcsán felmerülő kérdések 1999 januárjában jelentek meg a magyar–magyar kapcsolatok napirendjén. Markó Béla szövetségi elnök január 13-i budapesti látogatásán az Orbán Viktor miniszterelnökkel és Németh Zsolt külügyi államtitkárrel folytatott egyeztetésén érintették a kérdést. A szövetségi elnök beszámolója szerint a magyar fél az EU-val folytatott tárgyalásain arra törekszik, hogy megkönnyítse a határátlépést. *RMDSZ Tájékoztató*, VII. évfolyam, 1395. szám, 1999. január 14.

csatlakozási tárgyalások lezárását. A kormány előtt álló dilemma a fentiekben már idézett kormányprogramból is kiolvasható: Magyarország a csatlakozással elfogadja az EU vízum- és bevándorlási politikáját, és olyan „sajátos megoldások kidolgozására és elfogadtatására törekszik, amelyek biztosítják a szomszédos országok lakosságával történő zavartalan kapcsolattartást, különös tekintettel az ott élő magyarságra”.²⁵⁴ A kormányprogramból kiindulva a Fidesz külpolitikai szakértője, Lőrincz Csaba javaslatot dolgozott ki a határon túli magyarok vízummentes közlekedésére vonatkozóan.²⁵⁵ A soron következő események – az Európai Unió Tanácsának rendelete a vízummentes és vízumköteles államokról – azonban feloldották a vízumrendszer körüli dilemmákat. Ennek alapján Románia az előbbi, míg Szerbia és Ukrajna az utóbbi listára került fel: velük Magyarország a csatlakozás előtt kötött államközi megállapodást.²⁵⁶

A közelgő EU-csatlakozás és a schengeni térség kapcsán felmerült aggályok megnyugtató rendezése az integrációra vonatkozó külpolitikai célkitűzés egyik sikeres fejleményeként értékelendő. Hasonló pozitív eredmények a szomszédságpolitikában is bekövetkeztek: az alapszerződések megkötése megteremtette a magyar kisebbség kormányzati tényezővé válását előbb Romániában (1996), majd pedig Szlovákiában (1998). Ezek az eredmények azonban csak részsikereket jelentettek, mivel a határon túli magyarság helyzetének konszolidálásában nem következtek be lényeges javulások, a kormányzati részvétel ugyanis kevés területen tette lehetővé a kisebbségi jogok bővítését. Az anyaállam nemzetpolitikai aktivizálódása egyrészt e tanulságokra adott válaszként értelmezhető, másrészt azonban azal is magyarázható, hogy az alapszerződés keretében létrehozott kisebbségi szakbizottságokat nem sikerült a magyar fél elvárásainak megfelelően működtetni és az ajánlásokat gyakorlatba ültetni.

Mindezek alapján a jogszabály előkészítése melletti érveket a következő pontokban összegezhethetjük: 1. sajátos jogszabályi megoldás, amely az EU-integráció kontextusában rendezi Magyarország és a határon túli magyarok kapcsolatait; 2. egyfajta válasz a kisebbségi jogok bővítésének korlátaira az államközi kapcsolatok szintjén; 3. a kormány által vállalt nemzetpolitikai célkitűzések megvalósításának egyik lehetséges eszköze; 4. a választópolgárok mobilizációja és a határon túli magyarok helyzetére vonatkozó vita kezdeményezése.

²⁵⁴ Magyarország Kormánya, 1998.

²⁵⁵ A javaslat lényege abban állt, hogy a határon túli magyarok az állampolgárságuk szerinti államban bejegyeztetnek egy szervezetet, amely tagsági igazolványt állít ki. Ez az igazolvány pedig a schengeni egyezményhez való csatlakozás után érvényes vízumként működne, amelyet elsőként a Magyar Köztársaság, majd pedig a térség államai is vízumként ismernének el (Lőrincz 2010a: 299–302).

²⁵⁶ A Tanács 539/2001/EK rendelete, 2001.

2.2. A STÁTUSTÖRVÉNY MEGJELENÉSE A MAGYAR BELPOLITIKA NAPIRENDJÉN

A határon túli magyarok jogi státusának rendezése a Magyarok Világszövetségének 1998 tavaszán tartott választmányi ülésén került elsőként napirendre, ahol a tanácskozást követő sajtótájékoztatón Csoóri Sándor, az MVSZ elnöke a schengeni előírások ellensúlyozásaként a határon túli magyarokat megillető állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztésére tett javaslatot. Az MVSZ kezdeményése – amely egybeesett a magyarországi parlamenti választások kampányának végével – élénk sajtóvitát generált, amelyről a parlamenti pártok eltérő módon vélekedtek. A kormány képviselői (Horn Gyula miniszterelnök, Kovács László külügyminiszter, Tabajdi Csaba államtitkár) elutasították a kettős állampolgárság gondolatát, csakúgy, mint az RMDSZ elnöke, Markó Béla. A magyarországi kormányváltás és a Fidesz hatalomra kerülése azonban nem hozott érdemi előrelépést a kérdésben: a nemzetpolitikai kérdéseknek nagy figyelmet fordító kormány azért nem foglalkozott a kettős állampolgárság problémájával, mert az konszenzus hiányában megosztaná a parlamenti pártokat, következésképp a kettős állampolgárság kérdése rövid időre lekerült a napirendről.

A határon túli magyarok helyzete a MÁÉRT alakuló ülésén is előtérbe került, ahol a résztvevők felkérték a kormányt, hogy magyarországi és határon túli magyar szakértők bevonásával hozzon létre a konferencia munkálatait segítő szakbizottságokat. A szakbizottságok megalakítására utaló kezdeményezések a határon túli politikai szervezetek aktivizálódását jelezték, valamint az EU-s csatlakozásra, a csatlakozás utáni helyzetre való előkészülést. A MÁÉRT kezdeményezését figyelembe véve a kormány rendeletben szabályozta a szakbizottságok megalakulását és működését, amelyek alakuló üléseit 1999 őszén tartották meg.²⁵⁷ A kettős állampolgárság kérdése az állampolgársági és önkormányzati szakbizottság ülésén került napirendre, amelyről azonban megosztott a szakbizottsági tagok véleménye.²⁵⁸ A fordulat a MÁÉRT második, november 11–12. közötti ülésén következett be, amelyen Németh Zsolt külügyi államtitkár a MÁÉRT és az egyes szakbizottságok legfontosabb feladatának jelölte meg a határon túli magyarok

257 A hat szakbizottság a következő területekre terjedt ki: oktatási, kulturális, gazdasági, egészségügyi és szociális, állampolgársági és önkormányzati, valamint az európai uniós integrációs ügyekben illetékes szakértői bizottság, amelyeket megbízott államtitkárok, helyettes államtitkárok vagy miniszteri biztosok vezetnek, a szakbizottságok működését pedig a HTMH koordinálja. Lásd bővebben: A Kormány 1079/1999. (VII. 7.) sz. határozata, 1999.

258 A szakbizottságok beszámolóinak rövid összegzését lásd: Kovács 2002, 240–241. A politikai vitákon túlmenően a kettős állampolgárság problémája a tudományos diskurzus szintjén is megjelent, amelyről a *Magyar Kisebbség* folyóirat tematikus száma ad áttekintést: A kettős állampolgárságról, 1999.

jogállásáról szóló törvény kérdéskörének a vizsgálatát.²⁵⁹ A MÁÉRT résztvevői²⁶⁰ megvitatták a határon túli magyarok státusának kérdését, és a határon túli nemzetrészek közötti sokrétű kapcsolatokra hivatkozva vetették fel a jogi szabályozás szükségét, amely a zárónyilatkozatban hangsúlyosan megjelent.²⁶¹ Noha a dokumentum aláírása ennek tartalmának elfogadását is jelentette, két magyarországi párt, az MSZP és az SZDSZ vitatta a jogszabály szükségességét.

A MÁÉRT keretében, a státustörvény megalkotására vonatkozó elvi döntés alapján a magyar kormány elérkezettnek látta az időt a jogszabály előkészítésére: 2000 márciusában kormányhatározatot fogadott el, amiben június 30-át jelölte meg a törvényjavaslat koncepciójának előkészítésére, a végrehajtással pedig a külügyminisztériumot és a HTMH-t bízta meg (Lőrincz 2008). Szintén március első felében a parlamenti pártok részvételével vitatták meg a határon túli magyarokra vonatkozó jelentést, amely első ízben enged betekintést a státustörvény előkészítésében részt vevő intézmények működésébe. A vitában alapvető szemléletbeli különbségek rajzolódtak ki a határon túli magyarok támogatását és a határon túli nemzetrészek magyarországi jogállását illetően, valamint a MÁÉRT szerepére vonatkozóan is. Noha ez utóbbi létrejöttét minden parlamenti párt üdvözölte, az MSZP – különösen Tabajdi Csaba – amellet foglalt állást, hogy az üléseket a formális egyeztetések uralták, „az üdvözölt intézményi forma nem töltődött meg kellő tartalommal, aprómunkával, konkrét gyakorlati lépéssel”.²⁶²

Március végén a MÁÉRT szakbizottságaiban folytatódtek a törvény előkészületei. A jogi és önkormányzati szakbizottság ülésén részt vevő Varga Attila RMDSZ-es képviselő a *Szabadság* napilapban megjelent beszámolóban utalt arra, hogy még nincs elkészítve a törvény tervezete, a bizottság az alapelvekről tárgyalt, mert alapvető problémának bizonyult a törvény jogalanyainak meghatározása, valamint a jogosítványok megállapítása.²⁶³ A törvény tartalmáról május

259 Felszólalásában az államtitkár a kedvező külpolitikai konstellációban és a MÁÉRT legitim szerepében elérkezettnek látta annak a lehetőségét, hogy a magyarság „mozaiknemzetből” „szerződéses nemzetté” váljon. Németh Zsoltnak, a külügyminisztérium politikai államtitkárának beszéde a MÁÉRT II. ülésén, 1999. Mindazonáltal a határon túli magyarok kedvezményes jogállására elsőként Duray Miklós tett javaslatot (interjú Németh Zsolttal).

260 Fidesz (Kövér László, Simicskó István); FKGP (Bánk Attila, Horváth Béla); MDF (Dávid Ibolya, Kelemen András, Csapody Miklós); MSZP (Molnár Gyula, Tabajdi Csaba); SZDSZ (Szent-Iványi István, Törzsök Erika); MIÉP (Csurka István, Bogdán Emil); MKP (Duray Miklós); RMDSZ (Markó Béla, Tökés László, Takács Csaba), KMKSZ (Kovács Miklós, Milován Sándor), VMSZ (Kasza József, Józsa László), VMDP (Ágoston András, Csorba Béla); HMDK (Pasa Árpád, Jakab Sándor), Muravidéki Magyar Önkormányzat (Tomka György), Pozsonyec Mária parlamenti képviselő (Szlovénia), MVSZ (Papp László).

261 „A résztvevők, tekintettel a határon túli magyarság ez irányú igényére, felkéri a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy Magyarország és a határon túli magyarság együttműködéséből fakadó előnyök érvényesülése érdekében, megerősítve a nemzeti összetartozás tudatát, Magyarország és a szomszédos országok közös integrációs törekvésével összhangban vizsgálja meg a határon túli magyarok magyarországi jogállása törvényi szabályozásának megteremtését.” A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozata, 1999.

262 A határon túli magyarokra vonatkozó politikai feladatok végrehajtásáról, 2000.

263 Készülében a státustörvény. *Szabadság*, 2000. március 22., 8.

közepén jelentek meg az első információk, azt követően, hogy Szabó Tibor, a HTMH elnöke és Németh Zsolt államtitkár a külügyi bizottság ülésén a jogszabály előkészítésének folyamatát értékelték.²⁶⁴ Az ülésen beszámoltak a MÁÉRT szakbizottságokban lefolyt találkozók eredményeiről. Ennek kapcsán az államtitkár megerősítette, hogy a szakbizottságokban – az ellenzéki képviselők megjegyzéseire reagálva – valóban ötletbörze folyik, amely „a politikai cselekvés legfontosabb fázisa”.²⁶⁵ Az egyes szakbizottságokban a jogszabály speciális jellegeből adódóan a javaslatok összegyűjtése zajlik – erősítette meg a HTMH elnöke is, amely lezárult, és ezen javaslatok feldolgozását és összegzését az illetékes minisztériumok, valamint a HTMH végzi el.²⁶⁶ Ezt követi a koncepció elkészítése, szakbizottsági vitája, a MÁÉRT keretein belüli megvitatása, majd a parlamenti előterjesztés. Az ellenzéki képviselők újból a kormány szemére vetették, hogy a nagyfokú érdeklődés ellenére nem folyt érdemi munka az egyes bizottságokban a különböző kedvezményekről – munkavállalás, egészségügyi ellátás –, amelyek pontosításra szorulnak, azonban már ekkor eltérő álláspontok alakultak ki.²⁶⁷

A státustörvény első koncepciója júniusban vált nyilvánossá a Külügyminisztérium Stratégiai Tervezési Főosztálya, valamint a HTMH előterjesztése nyomán, azonban tényleges elkészítője Lőrincz Csaba, a Fidesz szakértője volt.²⁶⁸ A koncepció kidolgozásának okát a szerző abban látta, hogy a magyar jogszabályokban egyetlen törvény sem rendezi a szomszédos államokban élő magyarok helyzetét, noha a határon túli magyarokat érintő jogszabályok száma Tóth Judit (2000: 190) szerint 150-re tehető. A koncepció a törvény célját a határon túli magyarok identitásának megőrzésében, anyagi gyarapodásában és a szülőföldön való maradásában jelölte ki.²⁶⁹ A dokumentum pontosította a korábbi feltételezéseket a személyi hatályára vonatkozóan: eszerint a törvény a szomszédos államokban élő nem magyar állampolgárságú magyarokra terjedne ki. A jogosultak meghatározásában pedig a határon túli magyar közösség illetékes, amely a személy egyéni kérésére ajánlást állít ki: ennek szempontrendszerét a későbbiekben a MÁÉRT

264 Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának 2000. május 17-i üléséről.

265 Uo. Németh Zsolt felszólalása.

266 Uo. Szabó Tibor felszólalása. Bálint-Pataki József a vele készült interjúban kiemelte, hogy a státustörvény révén a HTMH szerepe felértékelődött, a parlamenti pártok, a határon túli szervezetek és az egyházak képviselői közötti egyeztetések lefolytatásával több tennivalója lett.

267 Fenntartásainak az MSZP részéről Tabajdi Csaba egy párton belüli rendezvényen is hangot adott. A határon túli magyarok munkavállalása kapcsán megjegyezte, hogy először a munkaerőpiaci lehetőségeket kell felmérni, és „csak ezt követően szabad dönteni a foglalkoztatni kívántak számáról”. MSZP-s aggályok a státustörvény koncepciójával kapcsolatban. *MTI Hírchívum*, 2000. június 23.

268 Az interjúalanyok (Bálint-Pataki József, Németh Zsolt és Székely István) is hangsúlyozták Lőrincz Csaba szerepét a jogszabály előkészítésében. Mellette még Bíró Gáspár és Jakab András nevét emelték ki. Míg a Kántor által szerkesztett kötetben (Kántor 2002b) Lőrincz Csaba nincs szerzőként feltüntetve, addig az utóbbi kiadványban (Lőrincz 2008) már szerzőként szerepel.

269 A státustörvény koncepciójának 1. és 3. pontja. Lásd: Lőrincz 2008.

keretében határoznák meg.²⁷⁰ A politikai vitákból kirajzolódó legfontosabb kérdések a támogatások és kedvezmények jellegéből adódtak, amelynek pontosítása a legterjedelmesebb részét képezi a kidolgozott koncepciónak. Ennek alapján a határon túli magyarok különleges jogokat élveznének 1. kultúra és tudomány területén: díjak, ösztöndíjak, akadémiai köztestületi tagság; 2. oktatás: felsőoktatási részképzés, diák- és pedagógusigazolványok igénybevétele, továbbképzés stb.; 3. három hónapot meg nem haladó munkavállalási engedély; 4. egészségügyi és szociális ellátás, családtámogatás. E kedvezményeket a jogosultak a magyarországi tartózkodásuk, illetve a lakhelyük szerinti államban is igénybe vehetnek.²⁷¹ A tervezet további pontjai a támogatáspolitikát célozták.²⁷²

A koncepcióról összességében elmondható, hogy a rendszerváltás utáni kormányok által vallott célkitűzéseknek szellemében fogant, amelynek eszközei – még ha ebben a formában nem is kiforrottan – visszaköszönnek a dokumentumban. A javaslatban bemutatott korlátozott időtartamú munkavállalás pedig két célt szolgált egy időben: egyrészt a lehetőségeknek megfelelő munkavállalást és ezáltal a szomszédos államokban élő (főként pedig az erdélyi, kárpátaljai és vajdasági) magyar közösségek gazdasági felzárkózását, másrészt pedig a magyarországi munkaerőpiacon a feketemunka csökkentését.

A külügyminisztérium és a HTMH előterjesztését eltérő módon fogadták a parlamenti pártok. Az MSZP elnöke, Kovács László elfogadhatónak tartotta az oktatási és kulturális területekre vonatkozó kezdeményezéseket, mert azok a határon túli magyarok szülőföldön való boldogulásának elősegítését támogatják. Ellenben hiányolta a kedvezmények forrásainak megjelölését és a munkavállalás szabályozását, mert fontosnak tartotta, hogy a munkaerőpiacon a határon túli magyarok ne részesüljenek kedvezőbb elbánásban a magyar állampolgárokkal szemben.²⁷³ Az MSZP-vel szemben az MDF kiindulási pontként elfogadta a kidolgozott koncepciót, noha a párt alelnöke, Csapody Miklós szerint „az sem címében, sem szövegében nem utal a korábban konszenzusos, a határon túli magyarok számára különleges jogállás megteremtését célzó törvényalkotói szándékra”.²⁷⁴

A jogszabály kiindulópontját képező koncepció körüli viták, valamint az MVSZ által augusztus 20-án bemutatott külhoni magyar állampolgárságra vonatkozó tervezet az erdélyi történelmi egyházakat is nyilatkozatra készítette. Állásfoglalásukban kiemelték, hogy a státustörvény és az állampolgárság

270 7. és 8. pont.

271 9. és 10. pont. E pontokat a MÁÉRT szakbizottságaiban dolgozták ki, véglegesítését a HTMH és az illetékes minisztériumok végezték el.

272 Ebből kiindulva a törvény végrehajtásához szükséges összegeket a magyar költségvetésből különítenék el, melyet el kell választani az eddig kialakult és a továbbiakban ettől függetlenül is folyósított támogatási rendszertől.

273 MSZP elnökségi ülés. *MTI Hírchívtár*, 2000. július 11.

274 Az MDF a státustörvényről – sajtótájékoztató. *MTI Hírchívtár*, 2000. július 19.

kérdését nem szabad szembeállítani, és felajánlották részvételüket a jogalanyok kiválasztásában.²⁷⁵

A MÁÉRT-szakbizottságokon kívül a státustörvény előkészítésében részt vevő intézmények folyamatosan konzultáltak a határon túli szervezetekkel: júliusban a HTMH és a határon túli szervezetek tanácskoztak a készülő státustörvény lebonyolításának adminisztratív feladatairól, míg októberben Markó Béla szövetségi elnök Martonyi János külügyminiszterrel, Németh Zsolt külügyi államtitkárral, valamint Szabó Tiborral, a HTMH elnökével folytatott megbeszéléseket, aminek legfőbb célja a konszenzus fenntartása és a határon túli szervezetek tájékoztatása volt. Erre utalt Orbán Viktor miniszterelnök Markó Béla szövetségi elnök budapesti tárgyalásain, amikor az RMDSZ elnökét arról tájékoztatta, hogy a decemberben sorra kerülő MÁÉRT-ülésen napirendre tűzik a státustörvénnyel kapcsolatos kérdéseket.²⁷⁶ Ebben az időszakban a szövetség párhuzamosan az államfőválasztásra való felkészüléssel – anélkül azonban, hogy felvállalná az MVSZ javaslatát – aláírásgyűjtésbe kezdett a külhoni állampolgárság érdekében.²⁷⁷

Az Országgyűlés külügyi bizottsága november 22-i ülésén tűzte napirendre a jogszabálytervezet vitáját, amelyen a határon túli szervezetek képviselői is részt vettek.²⁷⁸ A vita azonban nem a törvénytervezetről szólt, ekkora ugyanis a kormány még nem készítette elő a törvénytervezetet.²⁷⁹ A koncepción túlmenően Szabó Tibor, a HTMH elnöke a törvény kontextusát és háttérét ismertette, és bemutatta a Balázs Ferenc Intézet által elvégzett felmérés eredményeit, ami a jogszabály iránti nagyfokú érdeklődést mutatta ki a határon túli magyarok körében.²⁸⁰ Az RMDSZ álláspontját ismertető Varga Attila az erdélyi magyarság várakozásait, valamint a készülő jogszabállyal szembeni félelmeket vázolta fel. Felszólalása azért fontos a vitában, mert itt találkozunk elsőként az RMDSZ álláspontjával a tervezet előkészítése során.²⁸¹ Az RMDSZ-es képviselő a jogszabály

275 Az egyházak képviselői a nemzeti hovatartozás kritériumaként a vallási hovatartozást, valamint az egyháztagság figyelembevételét hangsúlyozták. A romániai magyar történelmi egyházak közleménye. *MTI Hírchívtár*, 2000. szeptember 11.

276 Orbán Viktor és Markó Béla megbeszélése. *RMDSZ Tájékoztató*, VIII. évfolyam, 1829. szám, 2000. október 20.

277 Az RMDSZ Operatív Tanácsa 2000 szeptemberében felkérte a helyi szervezeteket, hogy gyűjtsenek támogató aláírásokat a külhoni állampolgárság megszerzéséhez. Az aláírásgyűjtést az RMDSZ ellenzékihez tartozó politikusok (Csapó József, Tökés László, Katona Ádám) szorgalmazták (interjú Székely Istvánnal).

278 Szabó Tibor (HTMH), Székely István és Varga Attila (RMDSZ), Duray Miklós (MKP), Breznovics László (KMKSZ), Józsa László (VMSZ), Patrübány Miklós (MVSZ).

279 Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának 2000. november 22-i üléséről.

280 A jelentés szerint Kárpátalján a lakosság 86,5%-a, Erdélyben és a Vajdaságban 80%, míg a Felvidéken 64,8% igényelné a határon túli státust. A kutatás adatai alapján a különleges státus bevezetése – áll az ismertetőben – jelentősen csökkentené az elvándorlás mértékét: a Vajdaságban 25 százalékról 8,9 százalékra, Kárpátalján 33 százalékról 15 százalékra. A HTMH elnöke azt is fontosnak tartotta kifejezni, hogy a magyarországi lakosság 60,7%-a támogatja a státustörvény elfogadását, a vitatott munkavállalási kedvezményeket pedig többen támogatják, mint ellenzik. Uo. 9–10.

281 Annak ellenére, hogy a MÁÉRT második ülését követően a szakbizottsági üléseken ismertetett álláspontokról több sajtóközlemény született, és a kérdés az SZKT napirendjén is szerepelt, továbbá a szövetségi elnök is számos

kerettörvényjellegét hangsúlyozta, melynek részletkérdéseit a végrehajtási normák szabályozták. Ezenkívül a szövetség kívánatosnak tartaná, hogy 1. legyen meghatározva a jogszabály személyi hatálya; 2. a munkavállalásnak legyen törvényes kerete, mert a jogi viszony elősegíti a szülőföldön maradási; 3. meghatározott feltételek mellett biztosítsa az oktatási intézményrendszerben való részvételt; és 4. tegye lehetővé az egészségügyi ellátás bizonyos formáihoz való hozzáférést. A képviselő végül hangsúlyozta, hogy olyan jogszabályt szeretnének, amely nem lassítja Magyarország integrációs folyamatát, egyben pedig biztosítaná a szomszédos államokban élő magyarságnak, hogy „valóban haza tudjon jönni, amikor Magyarországra jön”.²⁸²

A vitába bekapcsolódó Tabajdi Csaba kritikusabb hangot ütött meg. A kormány – fejtette ki – azzal, hogy belső egyeztetés és szakmai végiggondolás nélkül meghirdette a státustörvényt, „csapdahelyzetbe manőverezte magát”, mert olyan javaslat támogatására kérte a szomszédos államok magyarságát, amelyet nem tud teljesíteni. A felszólaló arra hívta fel a figyelmet, hogy a koncepció jelen formájában a magyarországi jogállást, és nem a szülőföldön való boldogulást célozza, az egzisztenciateremtést, amelyet az MSZP prioritásnak tartana.²⁸³ A vita egy jelentős pontját a jogszabály végrehajtásának költségvetési vonzata képezte, több ellenzéki képviselő ugyanis a magyar költségvetésre nézve megterhelőnek ítélte a HTMH elnöke által becsült ötmilliárdos összeget. Válaszában Szabó Tibor kifejtette, hogy a törvény működtetése és az elindítására szánt keret az érintett minisztériumok becslése, azonban ezt az összeget ellensúlyozzák a három hónapos munkavállalási kedvezmények után befizetett járulékok.²⁸⁴

A külügyi bizottságban lezajlott vita alapján megállapítható, hogy a jogszabály előkészítése a különféle sajtóorgánumban beharangozott menetrendhez és a júniusi koncepcióhoz képest – a MÁÉRT szakbizottságaiban folyó egyeztetéseknek is tulajdoníthatóan – nehézkesen haladt. A jogszabálytervezet iránti élénk érdeklődés és a kieleződő álláspontok nagymértékben növelték a jogszabállyal szembeni várakozásokat, melyet a bizottsági vita nem rendezhetett megnyugtató módon. A jogszabálytervezet hiányában pedig a képviselők nem folytathattak érdemi vitát, csupán a készülő jogszabály legalapvetőbb kérdéseit tematizálhatták. Azáltal, hogy a határon túli magyar szervezetek is részt vehettek a bizottsági vitán, jelzésértékű volt számukra, hogy a MÁÉRT keretein kívül is tehetnek javaslatokat

alkalommal nyilatkozott a sajtónak, csak részleteiben volt ismert az RMDSZ álláspontja.

282 Uo. Varga Attila felszólalása.

283 Uo. Tabajdi Csaba felszólalása.

284 A Szabó Tibor által hivatkozott szakértői anyag a következő költségvetést terhelő összegeket állapította meg: oktatási kedvezmények: 639 millió Ft; szociális és munkavállalási kedvezmények: 348 millió Ft; egészségügyi ellátás: 320 millió forint; egészségügyi továbbképzés, illetve fejlesztési támogatás: 520 millió forint; belügyi eljárási költségek. A becslések szerint ezeket a kiadásokat százezer határon túli munkavállaló által befizetett járulékból lehetne fedezni.

az őket érintő jogszabályok előkészítésében, még ha ennek elfogadását érdemben nem is befolyásolhatják.

A MÁÉRT harmadik ülésén elfogadott zárónyilatkozat a szakbizottságokban lezajlott munka lezárását jelentette: a szakbizottságok elnökeinek és alelnökeinek, valamint a tagok munkájának a méltatása a koncepció elkészítéséért jelzés arra vonatkozóan, hogy a jogszabály kidolgozásának megalapozó szakasza lezárult, a tervezet megszövegezés és további egyeztetés végett átkerül a HTMH és a kormány felügyelete alá. A zárónyilatkozat – az SZDSZ fenntartásai mellett – megállapította, hogy „a koncepció alapján készült törvénytervezet fő elemeiben megfelel az abban lévő elveknek és törekvéseknek, és megfelelőképpen szolgálja a szülőföldön maradás esélyeinek és lehetőségeinek erősítését”.²⁸⁵ Mindezek alapján a MÁÉRT felkérte a kormányt, hogy véglegesítse a törvénytervezetet, figyelembe véve az EUCsatlakozás után a határon történő akadálytalan átlépést és a Magyarországon való tartózkodást. A testület egy további lényeges javaslatát képezte a státustörvény jogalanyainak meghatározása. Ennek egyik pontja kiszélesítette az ajánló szervezetek körét, és a testületben részt vevő politikai szervezetek mellett az ajánló szervezetek körébe bevonta a civil szervezeteket és egyházak is. A javaslat másik pontja pedig megfogalmazta azon kritériumokat, amelyek teljesítése esetén az ajánló szervezetek eltekinthetnek a kérelmező magyar nyelvtudásától.²⁸⁶

A MÁÉRT ülését követően a jogszabály megszövegezését a külügyminisztérium és a HTMH szakértői márciusban véglegesítették.²⁸⁷ A 29 paragrafusból álló tervezet pontosította a törvény hatálya alá tartozók körét, az igénybe vehető támogatások és kedvezmények körét, valamint ezen kedvezmények igénybevételeinek eljárási rendjét és a Magyar igazolvány kibocsátásának feltételeit.

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitáját a külügyi bizottság április 11-én tűzte napirendre.²⁸⁸ A törvény előterjesztésének felelőse, a külügyminisztérium államtitkára, Németh Zsolt pontosította a korábbi vitákban felvetődött – személyi hatályra, diszkriminatív jellegre, szomszédos államok tájékoztatására, pénzügyi vonzatokra vonatkozó – kérdéseket.²⁸⁹ A vitában az MSZP a korábban tanúsított álláspontjához képest konstruktív ellenzéki szereplőként

285 A MÁÉRT harmadik ülésének zárónyilatkozata, 2000.

286 A javaslat a következő kritériumokat fogalmazta meg: 1. az állampolgársága szerinti állam magyarként tartja nyilván; 2. szülei közül az egyik magyar nemzetiségű; 3. házastársa rendelkezik Magyar igazolvánnyal; 4. valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja; 5. valamely egyházi nyilvántartásban magyarként tartják számon; 6. magyar oktatási nyelvű közoktatási intézménybe járt legalább négy évet, vagy gyermeke(i) magyar oktatási nyelvű közoktatási intézménybe jár(nak).

287 T/4070. számú törvényjavaslat a szomszédos államokban élő magyarokról, 2001. A parlamentbe benyújtott jogszabályhoz a minisztérium a jogszabály terjedelmével megegyező terjedelmű indoklást is benyújtott az egyes paragrafusok alátámasztása céljából.

288 A jogszabálytervezetet tíz szakbizottságban vitatták meg, amelyhez összesen 144 módosító javaslatot fűztek, legtöbbet a külügyi bizottságból. Ennek magyarázatát abban látom, hogy ennek a bizottságnak a keretei között már az előkészülés fázisában több vita is lezajlott, amely hozzájárult az álláspontok polarizálódásához.

289 Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának 2001. április 11-i üléséről.

lépett fel, Tabajdi Csaba, aki a korábbi szakbizottsági vitákon több alkalommal támadta a jogszabályt, a szakbizottsági vitán annak a véleményének adott hangot, hogy bizonyos pontosításokkal és a szülőföldi támogatások eszköztárának bővítésének feltételével támogatják a jogszabályt.²⁹⁰ Ennél kritikusabb állásponton volt képviselőtársa, Bársony András, aki a törvény személyi hatályát, a munkavállalási kedvezményeket és az előre nem látható költségvetési terheket vitatta.²⁹¹ A tervezet elutasítását egyedül az SZDSZ képviselői szorgalmazták: Szent-Iványi István a határon túli magyarok becsapásaként értelmezte a tervezetet, ugyanis a Magyarországon igénybe vehető kedvezményeknek tulajdoníthatóan a jogszabály valójában „szemfényvesztés”, amely elvándorlásra buzdít. Az előterjesztő államtitkár a vitás kérdésekre válaszolva elszlatta azokat a kételyeket, amelyek arra vonatkoztak, hogy a jogszabály jelentősen megterhelné az állami költségvetést, illetve hogy a törvénytervezetről a szomszédos államokat, valamint az európai fórumokat ne tájékoztatták volna.²⁹²

A bizottsági viták lezárását követően az Országgyűlés április 19-én – jelentős médiafigyelem közepette – megkezdte a státustörvény parlamenti vitáját. A vitára – hasonlóan a külügyi bizottság ülésére – meghívást kaptak MÁÉRT tevékenységében részt vevő határon túli magyar szervezetek, az RMDSZ-t Markó Béla és Takács Csaba ügyvezető elnök képviselte.²⁹³ A vita iránti érdeklődést nemcsak a módosító javaslatok nagy száma, hanem a korábbi bizottsági vitákban kialakult ellentétek is növelték, így a vita jelentősége a korábbi magyar–szlovák és magyar–román alapszerződés vitáihoz hasonló. A nagyfokú érdeklődésnek tulajdoníthatóan a törvényjavaslatot az Országgyűlés több ülésnapon tárgyalta, amelynek következtében a vita június második feléig elhúzódott. Végül a törvényt az Országgyűlés június 19-én nagy többséggel, 306 igen, 17 nem és 8 tartózkodás mellett szavazta meg.

A négy fejezetből és 29 paragrafusból álló jogszabály hatálya azokra a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyarokra terjedt ki (Ausztria kivételével), akik a) magyar állampolgárságát nem önkéntes lemondással veszítették el; b) nem rendelkeznek állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel.²⁹⁴

290 Uo. Tabajdi Csaba (MSZP) felszólalása. A jogszabállyal kapcsolatos aggályok és módosító javaslatokról bővebben lásd: Tabajdi 2006.

291 Bársony András (MSZP) felszólalása.

292 Németh Zsolt emlékeztette a bizottság tagjait, hogy romániai látogatásán egyeztetett a státustörvényről a román külügyminiszterrel, április elején pedig a szomszédos államok és a nyugat európai államok nagykövetei is kézhez kapták a jogszabálytervezet angol nyelvű változatát.

293 A szövetségi elnök a törvény célját a szülőföldön való maradás erősítésében jelölte meg, amely néhány fontos területen – oktatás, kultúra és munkavállalás – többletkedvezményeket biztosít a szomszédos államokban élő magyaroknak. Az RMDSZ feladatát Markó Béla abban látta, hogy „felelősséget kell vállalnia a törvény közvélemény és a román többség felé való közvetítésében, magyarázatában”. *RMDSZ Tájékoztató*, IX. évfolyam, 1953. szám, 2001. április 19.

294 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. A törvény 2002. január 1-től lépett hatályba.

Ezenkívül a törvény hatálya alá tartoznak a nem magyar nemzetiségű házastársak és kiskorú gyerekek is, akik Magyarországon, illetve a szomszédos államokban lakóhelyük szerint az alábbi táblázatban foglalt támogatásokban és kedvezményekben részesülhetnek (4–18. §). A jogszabályban rögzített kedvezményeket a Magyar igazolvány, valamint a Magyar hozzátartozói igazolvány felmutatásával a törvény hatálya alá tartozó személyek Magyarország területén, míg egyes támogatásokat – pályázati úton – a szomszédos állam szerinti lakhelyen vehetnek igénybe (23–25. §).

8. táblázat. A 2001. évi LXII. törvény alapján nyújtott támogatások és kedvezmények

Terület	Támogatások és kedvezmények jellege
1. Művelődés, kultúra, tudomány	– közművelődési intézmények szolgáltatásainak igénybevétele; kulturális javak és műemléki értékek hozzáférhetővé tétele; levéltári anyagok kutatása; – ingyenes könyvtárlátogatás és -használat; – MTA külső köztisztviselői tagság
2. Kítüntetések, ösztöndíjak	– címek, elismerések, díjak, oklevelek; ösztöndíjak odaítélése
3. Társadalombiztosítás, egészségügy	– egészségügyi és nyugdíjellátásra való jogosultság, amennyiben munkavállalás esetén befizette az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járulékot
4. Utazási kedvezmény	– díjmentes utazás (6 éves kor alatt, 65 év felett); korlátozott számú, 90%-os kedvezmény a törvény hatálya alá tartozó személyek számára
5. Oktatás	– szak- és egyetemi képzésben való részvétel, államilag finanszírozott formában; határon túli kihelyezett képzés működtetése; – szülőföldön nyújtható oktatási-nevelési támogatás; tankönyv- és taneszköz-támogatás
6. Diákkedvezmények	– diákigazolvány
7. Pedagóguskedvezmény	– továbbképzés; szállás- és utazási költségek; pedagógusigazolvány
8. Munkavállalás	– évente három hónapos foglalkoztatás, amely meghosszabbítható
9. Határon túli szervezetek támogatása	– közhasznú szervezetekhez benyújtott pályázatok útján a kultúra, irodalom, népművészet, felsőoktatás, falusi turizmus, infrastruktúra-fejlesztés tárgykörében

Forrás: saját szerkesztés

A határon túli magyar szervezetek örömmel vették tudomásul a státustörvény elfogadását: az RMDSZ képviselőjében Markó Béla elmondta, hogy a jogszabály megszavazásával a „magyar kormány felvállalta a határon túli magyarok kulturális, nyelvi identitása megőrzésének támogatását”.²⁹⁵ A szövetségi elnök kiemelte, hogy a státustörvény alkalmazásában az RMDSZ a Magyar igazolványt igénylő kérdések összességében fog támogatást nyújtani.

²⁹⁵ RMDSZ Tájékoztató, IX. évfolyam, 1992. szám, 2001. június 20.

A Magyarországgal szomszédos államok eltérő módon ítélték meg a státustörvény elfogadását: míg Szerbia és Ukrajna nem fogalmazott meg semmilyen ellenvetést a törvénnyel szemben, addig Szlovákia és Románia – már a kidolgozás periódusában – komoly kritikával illette a tervezetet. A jogszabály elfogadása jelentős törésponthoz vezetett a magyar–szlovák és a magyar–román kapcsolatokban: a két állam vezető politikusainak elítélő nyilatkozatait több hónapos diplomáciai vita követte, amely indokoltá tette a felekkel történő folyamatos konzultációt.

2.3. A STÁTUSTÖRVÉNY VITÁJA AZ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOKBAN ÉS AZ EURÓPAI FÓRUMOK ELŐTT

A státustörvény kérdése a törvény koncepciójának megjelenését követően már foglalkoztatta a román politikai elitet, azonban a nyári parlamenti szünetnek tulajdoníthatóan a pártok nem tematizálták a kérdést. A készülő jogszabály kapcsán a PNL diplomáciai megoldást sürgetett, míg a szélsőséges PRM egy ellentörvény elfogadását szorgalmazta, de 2000 nyarán a magyar törvényalkotói szándék még nem vezetett diplomáciai nézeteltéréshez a két állam között.

A szomszédos államokra vonatkozó törvény az előkészítés fázisában, 2001 áprilisában, Mircea Geoană külügyminiszter budapesti látogatásán jelent meg az államközi kapcsolatok napirendjén. A külügyminisztériumi találkozón a státustörvény kérdése nem szerepelt kiemelt témaként: a készülő jogszabályról Martonyi János elmondta, hogy elfogadása nem áll összefüggésben azzal, hogy Románia még a vízumköteles országok között van. A külügyminiszter újra megerősítette, hogy Magyarország továbbra is támogatja Románia integrációját, a készülő jogszabályról pedig hamarosan tájékoztatják a szomszédos államokat.²⁹⁶ A román külügyminiszter az MSZP vezetőségével való egyeztetésen már nehezményezte, hogy a készülő törvényről a magyar kormány nem konzultált Bukaresttel, míg a külügyi bizottság tagjaival folytatott tanácskozáson arra tett javaslatot, hogy a kisebbségi szakbizottság keretében vitassák meg a jogszabályt.²⁹⁷

A kormány a külügyminiszteri látogatást követően elérkezettnek látta az időt, hogy a készülő jogszabályról tájékoztassa a szomszédos államok és az EU-tagállamainak nagyköveteit. A tájékoztató fontosságát a román konzultációs igény mellett több fejlemény is indokoltá tette. A belpolitika szintjén a kormányt az ellenzék részéről egyre több kritika érte a jogszabály személyi hatálya és a támogatások jellege miatt, amely – érveltek az MSZP és SZDSZ politikusai – feszültségekhez fog vezetni a szomszédos államokkal. Ezzel szemben a külügyi bizottság ülésén Németh Zsolt államtitkár az ellenzék részéről érkező vádakat azzal

²⁹⁶ Budapesten a román külügyminiszter. *MTI Hírchívtum*, 2001. április 4.

²⁹⁷ *MTI Hírchívtum*, 2001. április 4. Keresőszó: státustörvény, Mircea Geoană.

hárította el, hogy minden eszközzel eleget tettek a tájékoztatási kötelezettségeknek.²⁹⁸ A kormány által előkészített jogszabály végül az európai fórumok figyelmét is felkeltette, a csatlakozás folyamatában Magyarország részéről pedig előrelátó lépésnek bizonyult a tájékoztatásuk.

A szomszédos államoknak szóló tájékoztató és a jogszabály tervezetének ismeretében Adrian Năstase miniszterelnök fontos nyilatkozatot tett, diszkriminatívnek nevezve a javaslatot, amiért az hátrányos megkülönböztetéshez vezet a más nemzetiségű állampolgárokkal szemben. A tervezetről negatív hangnemben nyilatkozott a román államfő, valamint a külügyminiszter is, melyet a magyar fél már nem hagyhatott figyelmen kívül, így elfogadta a román nagykövet konzultációra vonatkozó javaslatát.

A magyar–román konzultációknak két nagyobb szakasza különíthető el. Az első szakasz a törvénytervezet Országgyűlés általi elfogadásáig tartott, és főként tájékoztató jellegű volt, amely során a két állam nagykövetsége, személyesen Petru Cordoș budapesti és Íjgyártó István bukaresti nagykövetek kölcsönösen tájékoztatták egymást, amit egy budapesti és egy bukaresti szakértői konzultáció követte.²⁹⁹ A román külügy a magyar féllel történő egyeztetésektől azt remélte, hogy sikerül olyan egyezsége jutni, amelynek következtében módosulhat a jogszabály tartalma. A módosításra vonatkozó román remények azonban a törvénytervezet parlamenti vitájának lezárásával szertefoszlottak, és a végső szavazás időpontjának közeledtével a román fél stratégiát váltott: elsőként a különböző sajtóorgánumokon keresztül, majd a legmagasabb szinteken a törvény elutasítását hangoztatta. Ebben az elutasító diskurzusban értelmezhető a román kormány külpolitikai tanácsadó irodájának június eleji elemzése, amely arra mutatott rá, hogy a készülő státustörvény számos ponton ellentétes a nemzetközi jog elveivel.³⁰⁰ A felső szintű nyilatkozatok mellett a kormányzó PDSR vezetősege állásfoglalásban

298 „...a MÁÉRT őszi ülése előtt az Európai Uniónak és a szomszédos országoknak a nagykövetei számára én tartottam tájékoztatást a koncepcióról. Az elmúlt hét folyamán pedig az Európai Unió, a NATO és a szomszédos országok számára Martonyi János külügyminiszter úrral együtt tartottunk olyan tájékoztatást, amikor átadtuk a szövegtervezetnek az angol változatát, és alaposan, szövegszerűen is módunk volt tájékoztatást nyújtani.” Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának 2001. április 11-i üléséről. Németh Zsolt külügyi államtitkár felszólalása.

299 A két egyeztetésen nem a jogszabály tartalmi vonatkozásairól, hanem főként végrehajtási kérdésekről egyeztettek a felek, a román delegáció az igazolványok kiállításához szükséges tájékoztató irodák működését, valamint a munkavállalásra vonatkozó etnikai alapú diszkrimináció lehetőségét kifogásolta. Státustörvény: magyar–román konzultációk. *MTI Hírchívum*, 2001. május 24.

300 Az iroda értelmezése szerint diszkriminációnak számítanak azok a kedvezmények, amelyeket egy állam etnikai származás alapján biztosít. A diszkriminációt több nemzetközi egyezmény, valamint az ENSZ nyilatkozata is tiltja. A magyar kormány által kezdeményezett jogszabály és a Magyar igazolvány bevezetése túlmutat a kisebbségekhez tartozó személyek kulturális és identitásának védelmén, és a politikai viszony megteremtését jelenti, amittől tartózkodnia kellene Magyarországnak. Egy további probléma a jogszabály területen kívüli jellegére vonatkozik, így a jogszabály végrehajtása csak az érintett államok törvényeinek szigorú betartásával valószínűsíthető meg. Erre vonatkozó rendelkezések pedig hiányoznak a törvényből. Az iroda végül elfogadhatatlannak tartja a szomszédos államok közösségeit képviselő szervezetek magyar állam által történő elfogadását, amelyek az adott állam törvényei

megállapította, hogy a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozó törvény több hátrányos megkülönböztetést hoz alkalmazása során, és túllép a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló európai normák keretein.³⁰¹ A jogszabály végül nem felel meg az európai elvárásoknak: ezt a tényt erősíti, hogy a törvény hatálya nem terjed ki az Ausztriában élő magyarokra.

A státustörvény elfogadása tovább növelte az elutasító és tiltakozó nyilatkozatok hangvételét, melyekben rejtett módon a román diplomácia kudarcérzete is meghúzódott, amiért a konzultációk során nem tudta tartalmilag befolyásolni a jogszabályt. Mircea Geoană rendkívüli sajtótájékoztató keretében ismertette a kormány álláspontját. A külügyminiszter felrótta a magyar félnek azt, hogy semmilyen formában nem konzultáltak a készülő jogszabályról, az általuk javasolt módosításokat pedig – amelyről több alkalommal konzultáció keretében egyeztettek – figyelmen kívül hagyták. Geoană továbbá kifejtette, hogy a külügyminisztérium bekérte a magyar nagykövetet, az elfogadott jogszabállyal kapcsolatosan pedig megteszi azokat az intézkedéseket, hogy „a területen kívüliségnek e törvényben fellelhető elemei ne érvényesülhessenek román területen”.³⁰² Ion Iliescu államfő még kategorikusabban fogalmazott a státustörvény kérdésében, annak a véleményének adva hangot, hogy a Magyar igazolványnak „semmi keresnivalója nincs Románia területén”.³⁰³ A magas rangú nyilatkozatok szintjén Adrian Năstase miniszterelnök fogalmazta meg a legélesebb kritikákat a törvény kapcsán, és kilátásba helyezte – az alapszerződés kivételével – a Magyarországgal kötött kétoldalú megállapodások felbontását a státustörvény elfogadása miatt.³⁰⁴

A kormány képviselői mellett a román pártok is elutasítóan nyilatkoztak a törvény elfogadásáról. Álláspontjuk leginkább a kialakult helyzet megoldásában különbözött. A PD szerint a vitát a kétoldalú kapcsolatok keretében kell rendezni, míg a PNL azt javasolta a kormánynak, hogy kérje ki az európai fórumok véleményét az elfogadott törvénnyel kapcsolatosan.³⁰⁵ A szélsőséges PRM ezzel szemben nem tárgyalásos úton kívánta rendezni a vitát: a jogszabály elfogadása után törvénytervezetet nyújtott be a képviselőházba, azzal a céllal, hogy megakadályozza

szert működnek, így e szervezeteknek nincs szüksége más államok elismerésére. A történelem elfogadhatatlan átértékelése? „Félhivatalos” román vélemény a státustörvényről. *Szabadság*, 2001. június 9., 16.

301 „Hátsó szándékai” vannak a magyar kormánynak. RTDP-állásfoglalás státustörvény ügyben. *Szabadság*, 2001. június 13., 8.

302 Román és szlovák visszhangok a budapesti végszavazás után. *RMSZ*, 2001. június 21.

303 Uo. Hasonló hangvételű nyilatkozatok fogalmazódtak meg szlovák oldalon is. Mikuláš Dzurinda szlovák kormányfő állásfoglalásában utasította el a státustörvény elfogadását, amely szerinte nem felel meg az EU támogatott normáknak.

304 A miniszterelnök a jogszabály alkalmazása ellen több intézkedés bevezetését is kilátásba helyezte, amely érintette volna az alapítványok alapszabályzatának felülvizsgálatát, az adó- és vámintézkedéseket, valamint a kedvezményezett személyek társadalombiztosítását. Státustörvény: román kormány. *MTI Hírchívtum*, 2001. június 21.

305 Andrei-Ioan Chiliman (PNL) képviselő napirend előtti felszólalása a Képviselőház június 26-i ülésén.

a státustörvény Románia területén való végrehajtását.³⁰⁶ Az RMDSZ nevében Markó Béla kiemelte a jogszabálynak az erdélyi magyarokra vonatkozó pozitív kitételeit, egyben bírálta a román politikai elitet a státustörvény kapcsán kifejtett álláspontjukért, és arra hívta fel a figyelmet, hogy Románia még mindig vízumköteles állam, ebből adódóan nem oktathat ki olyan államokat, amelyek „már csak egy lépésre állnak az integrációtól”.³⁰⁷ A szövetségi elnök továbbá kifejtette, hogy a státustörvény gazdaságösztönző intézkedései révén hozzájárul Románia gazdasági fejlődéséhez és az európai integrációhoz.

A státustörvény elfogadását követően a román vezetés hamar belátta, hogy a törvény támadásával nem érhet el számottevő eredményeket, a diplomáciai konfliktus felvállalása pedig nem szolgálná Románia integrációs előrehaladását. A kialakult helyzetben több tárgyalásos megoldás körvonalazódott. Első körben, július 12–13. között felső szintű találkozóra került sor: a Martonyi János külügyminiszter vezette delegáció romániai tartózkodása során tárgyalásokat folytatott a státustörvényről, azonban Mircea Geoană külügyminiszter a román álláspont fenntartása mellett érvelt, amely nem teszi lehetővé romániai alkalmazását. A tárgyalásokon csak arról született egyezség, hogy a felek a kormányközi vegyes bizottság keretében folytatják az egyeztetéseket.³⁰⁸

Július végén folytatódtak a felső szintű találkozók, ezúttal miniszterelnöki szinten. A jogszabály elfogadása óta ez volt az első olyan érdemi tárgyalás, amely előrelépést jelentett a státustörvény körül kialakult magyar–román vitában. Orbán Viktor miniszterelnök több pontból álló javaslatot nyújtott át Adrian Năstăsescu. Míg Orbán a romániai munkavállalói létszám növelésére tett javaslatot, addig a tárgyalásokon Năstăsescu a munkavállalási korlátozások feloldását kérte.³⁰⁹

306 A PRM által benyújtott törvénytervezet a státustörvénnyel szemben a következő ellenintézkedéseket hozná: 1. azok a román állampolgárok, akik a státustörvény alapján megkapják a Magyar igazolványt, a kettős állampolgárokéhoz hasonló státust élveznek, amelynek alapján nem tölthetnek be bizonyos közhivatali, társadalmi és katonai funkciókat; 2. azok a szervezetek, amelyek részesülnek a státustörvény által nyújtott kedvezményekből, külföldi jogi személyeknek minősülnek, melyeket az érvényben lévő jogszabályok alapján újra be kell jegyeztetni; 3. Románia területén semmilyen intézmény, szervezet vagy magánszemély nem bocsáthat ki, kézbesíthet Magyar igazolványokat. Tiltott továbbá az igazolvány kiadásához szükséges ajánlások megfogalmazása. A törvénytervezet feloszlátná azokat a szervezeteket, amelyek az utóbbi cikkely ellen véténeek, a magánszemélyeket pedig a btk. alapján büntetné. Propunere legislativă nr. 359/2001. számú törvényjavaslat. A jogszabálytervezet negatívan véleményezte a Törvényhozási Tanács, a Képviselőház Emberi jogok, felekezetek és kisebbségek bizottsága, valamint a kormány, így nem kerülhetett a képviselőház elé megvitatásra.

307 Markó Béla a státustörvény kedvezőtlen romániai fogadtatásáról. *RMDSZ Tájékoztató*, IX. évfolyam, 1993. szám, 2001. június 21.

308 A javaslat azért tűnt életképes megoldásnak, mert korábban, már a státustörvény napirendre kerülésekor mindkét fél felvetette, hogy a vitát a kormányközi vegyes bizottság kisebbségi szakbizottsága keretei között folytassák le.

309 A román miniszterelnök azt hangsúlyozta, hogy a kvóta eltörlésével „megszűnne a román munkavállalók gazdasági diszkriminációja, és rendeződhetne a törvényben az erre vonatkozó kitétel is”, amely elfogadható megoldásnak tűnt a román fél számára. A felek között egyetlen kérdésben mutatkozott egyetértés: a külügyminisztériumi találkozóhoz hasonlóan a miniszterelnökök is a vegyes bizottság ülésének összehívását szorgalmazták. Státusügyben a helyzet változatlan. *Szabadság*, 2001. július 30., 5.

Egy további diplomáciai lépésnek az bizonyult, ha a felek felhívják az európai fórumok figyelmét a kialakult helyzetre, és kérik, hogy közvetítsenek az államközi vitában. E lehetőséget kihasználva, röviddel a törvény megszavazása után, június 21-én Adrian Năstase miniszterelnök a Velencei Bizottsághoz fordult, arra kérve a testületet, hogy vizsgálja meg a státustörvénynek a nemzetközi és európai normákkal való összeegyeztethetőségét. Nem sokkal később Martonyi János külügyminiszter is beadvánnyal fordult a Velencei Bizottsághoz, azonban nem a jogszabály EU-konform jellegének igazolását, hanem a nemzeti kisebbségek számára biztosított kedvezményes elbánásra vonatkozó európai jogalkotás összehasonlító elemzését kérte.³¹⁰ A felek által megfogalmazott kérdésfelvetésben világosan látszott az, hogy a román diplomáciával szemben a magyar vezetés előrelátóbb volt, ugyanis az összehasonlító vizsgálat a kedvezményes elbánás európai gyakorlatának módzatait állította előtérbe, amelynek tulajdoníthatóan – a megfogalmazott kritikák ellenére – sikeresebben védhető a magyar álláspont.

Azzal, hogy a felek az európai fórumokhoz folyamodtak, világos üzenetet fogalmaztak meg: egyrészt elfogadták az európai intézmények közvetítő szerepét, melynek egyik látványos következménye az lett, hogy a jogszabály vitája túllépett a belpolitikai és államközi kapcsolatok szintjén, és megjelent az európai politika napirendjén, másrészt pedig mindkét állam saját pozícióját képviselve értelmezhetette a nemzetközi jog és az európai normák releváns rendelkezéseit, amely az anyaállam és a nemzeti kisebbségek viszonyában az európai normák kiszélesítésének lehetőségét hordozta magában. Végül pedig, a Velencei Bizottsághoz intézett kérésekkel mindkét fél elfogadta az államközi vita tárgyalás útján történő rendezését.

A státustörvény kapcsán kialakult vitát nem csupán a felek kívánták mielőbb rendezni. A Velencei Bizottság a két állam megkeresésére rövid időn belül válaszolt, amely jelezte, hogy az európai fórumok prioritásként tekintettek a magyar–román vita megnyugtató rendezésére. A testület július elején megtartott plenáris ülésén úgy döntött, hogy az ET tagállamainak jogszabályai alapján a határon túli kisebbségeknek biztosított kedvezményes elbánás gyakorlatát tanulmányozza, amelynek fő célja megállapítani, hogy e gyakorlat mennyiben egyeztethető össze az ET normáival és a nemzetközi jog elveivel.³¹¹

A Velencei Bizottság kérésére Magyarország és Románia augusztus 21-én nyújtotta be hivatalos álláspontját. A román álláspont kiemelte, hogy az emberi jogok és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kérdésében mind a nemzetközi államközösség, mind pedig az állampolgárság szerinti állam felelősséget visel, de

³¹⁰ Annual Report of Venice Commission 2002.

³¹¹ A Velencei Bizottság nem a román vagy a magyar fél kérésének megfelelően kívánta a kérdést vizsgálni, mint ahogyan azt a korabeli sajtó hangoztatta, hanem megpróbálta összeegyeztetni a két perspektívát. Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról, 2001.

az elsődleges hatáskörök az állampolgárság szerinti államot illetik. Az anyaállam szerepe a határon túli kisebbségek kérdésében a nemzetközi jog alapján nem elfogadott, ennek ellenére Románia is érdekelt abban, hogy a kétoldalú egyezmények keretében a legmagasabb szintű jogositványokat biztosítsa.³¹² Ez azonban nem történhet egyoldalú módon, mint a státustörvény elfogadása esetében. Egy további kifogás a jogszabállyal szemben az, hogy nemcsak a kultúra és az oktatás területén nyújt kedvezményes elbánást, hanem a munkaerő-áramlás és az utazás területén is, amely a román álláspont szerint „feszesegeti a jelenlegi nemzetközi jog határait”.³¹³ A jelentés terjedelmes részét teszi ki a törvénnyel szembeni két legfőbb érv, a jogszabály diszkriminatív és területen kívüli jellege. A román érvelés szerint a jogszabály diszkriminatív jellege több esetben is kimutatható,³¹⁴ a területen kívüli jellegét erősíti a Magyar igazolvány megszerzésének és kibocsátásának folyamata, amellyel a státustörvény tulajdonképpen „jogi viszonyt igyekszik kialakítani Magyarország és a határon túli közösségek között”.³¹⁵ Ennek alapján az állásfoglalás „megfelelő intézkedésként javasolja” az igazolvány megszüntetését vagy az igazolvány megszerzése procedúrájának – beleértve az ajánlások kibocsátását is – Magyarországra történő áthelyezését.

A magyar álláspont kiemelte, hogy a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozó törvény abból a megfontolásból született, hogy a stabilitás biztosításával helyben tartsa a nemzeti kisebbségeket, és fenntartsa az etnikai sokszínűséget.³¹⁶ A jogszabály megalkotásával a magyar állam újfent elismerte, hogy a határon túli magyarok más állam állampolgárai, a területi integritás tiszteletben tartásával nem törekszik revízióra vagy a kettős állampolgárság megadására.³¹⁷ Az álláspont hangsúlyozta továbbá, hogy a magyar jogszabály nem egyedülálló a térségben, és röviden vázolta a szlovén, szlovák, görög, román és néhány nyugat-európai államnak a határon túli kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseit, amelyből azt a következtetést vonja le, hogy a nemzetközi jog keretei között a nemzeti kisebbségeknek nyújtott kedvezményes elbánás megengedett, nem diszkriminatív. A státustörvény – érvelt a magyar fél – összhangban van az ET Keretegyezményének rendelkezéseivel, mert 1. legitim célt, a nyelvi és kulturális identitás fenntartását szolgálja; 2. a jogszabály intézkedései észszerűek és mérhetőek; 3. a jogszabály által nyújtott kedvezmények arányosak. A magyar álláspont a státustörvényre

312 The Official Position of the Romanian Government, 2001, 4–6.

313 Uo. 14–15.

314 A jogszabályban fellelhető diszkrimináció eltérő alakzatai: 1. a magyar közösség tagjai között; 2. a Romániában élő magyar kisebbség és a Magyarországon élő román közösség között; 3. a Romániában élő nemzeti kisebbség tagjai között; 4. valamint a magyar kisebbség és a többségi román közösség tagjai között. Uo. 15–17.

315 Uo. 26.

316 Paper Containing the Position of the Hungarian Government, 2001, 3–4 és 6–7.

317 Magyarország és a határon túli kisebbségek helyzetében nem kíván védhatalmi szerepben (Schutzmacht) fellépni: az anyaállam a szomszédos államban élő magyar kisebbség védelmében az illető állam után csak másodlagos szereppel bírhat. Uo. 8–10.

érkező bírálatokra is válaszolt. Az extraterritoriális hatályra érkező kritikákat azal hárította el, hogy pontosította a kedvezményekhez való jutás feltételeit, valamint az ajánló szervezetek szerepét. A jogszabállyal szembeni másik vádra – a konzultációk hiányára – is reagált a magyar álláspont, egy függelékben állítva össze a szomszédos államok képviselőivel folytatott magas szintű találkozókat.³¹⁸

A magyar és a román álláspontban csak az állampolgárság szerinti állam (nemzetisítő állam) szerepében mutatkozott egyetértés, ugyanis mindkét álláspont kiemelte, hogy a nemzeti kisebbségekért az állampolgárság szerinti állam felelőssége elsődleges. Ezzel szemben a két dokumentum döntő módon eltérő értelmezéseket és megállapításokat tartalmazott. Mindkét állam arra törekedett, hogy a releváns európai és nemzetközi jogi szabályozásokat saját álláspontjuk alátámasztására használják fel. Míg a magyar fél tágitotta e szabályozások értelmezését, addig a román fél a szűkítő megjegyzéseket helyezte előtérbe. A térség államainak és más nyugat-európai államok gyakorlatának bemutatása is ezt a cél szolgálta: a magyar álláspont azt hangsúlyozta, hogy a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozó törvény nem egyedülálló, míg a román azt, hogy kevés európai államban van a státustörvényhez hasonló gyakorlat, a jogszabály pedig – ebben a formájában – túllép az európai szabályozásokon. Fontos és a téma szempontjából nem lényegtelen különbség az állásfoglalásból kirajzolódó nemzetkoncepció sem, amely a román dokumentumban explicite megjelenik. Míg a magyar nemzetkoncepció a kulturális nemzeteszmére épít – áll a jelentésben –, addig a román állásfoglalás a politikai nemzet fogalmát – az állampolgárok közösségét – állította előtérbe.³¹⁹

A román álláspont az ET Parlamenti Közgyűlésének napirendjén is megjelent, ugyanis a román delegáció Ghiorghi Prisăcaru szenátor kezdeményezésére aláírásgyűjtésbe kezdett a magyar jogszabály felfüggesztése céljából.³²⁰ Röviddel a román betérés után René van der Linden holland képviselő is indítványt nyújtott be a határon átnyúló kapcsolatok és a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésére vonatkozóan, melyet a teljes magyar delegáció támogatott.³²¹ A két indítvány alapján az ET Jogi és Emberi Jogi Bizottsága szeptember végén Erik Jürgens holland képviselőt bízta meg a jelentés elkészítésével.

A felső szintű találkozókon született egyezség eredményeként szeptember 10-én összeült a kisebbségi szakbizottság, amely szeptember–október folyamán több

318 Uo. 27–29.

319 The Official Position of the Romanian Government, 2001, 2–3.

320 A megfogalmazott indítvány hangsúlyozta a magyar státustörvény diszkriminatív és extraterritoriális jellegét, amely újabb feszültségekhez vezethet a térség államai között, ezért javasolta a Közgyűlésnek, hogy kérje fel a magyar hatóságokat a jogszabály végrehajtásának felfüggesztésére és a konzultációk folytatására. A kezdeményező indítványát – aki a Szenátus külügy bizottságának elnöki tisztségét is betöltötte – a PKGY 37 tagja támogatta. Law regarding the Hungarians living in neighbouring countries, 2001.

321 Transfrontier co-operation in preserving the identity of national minorities, 2001.

alkalommal ülésezett. Magyar részről a kisebbségi szakbizottság ülésének összehívása több szempontból is kedvezőnek bizonyult. Egyrészt azért, mert a szakbizottság eddigi működéséből arra lehetett következtetni, hogy a megfogalmazott ajánlásokat nem követik konkrét lépések, a vita „lecsengésével” pedig fennmarad a status quo, amely a magyar félnek kedvez. Másrészt a kisebbségi szakbizottság keretei között folytatott vitában a magyar fél pozíciója előnyösebb volt, mert kisebbségi kérdésben – a státustörvény elfogadását követően – olyan helyzet állt elő, amikor akaratlanul a román fél vált a javaslattevővé: ha eredményeket akar felmutatni, akkor neki kellett kezdeményező szerepben fellépnie. A kisebbségügyi szakbizottság ülésein a felek áttekintették a romániai magyar és a magyarországi román közösség helyzetében történt fejleményeket, de az előzetes várakozásokhoz képest az egyeztetések nem vezettek előrelépésre a státustörvény vitájában.³²²

Míg tehát államközi szinten sem a felső szintű találkozók, sem a kisebbségi szakbizottság ülései nem vezettek eredményre, október–november folyamán az európai fórumok rendre ismertették a státustörvénnyel kapcsolatos álláspontjukat. Október 22-én a Velencei Bizottság 48. plenáris ülését követően tette közzé jelentését.³²³ A dokumentum hangsúlyozta, hogy az anyaállamoknak a határaikon kívül élő kisebbségek iránt érzett felelőssége nem új jelenség Európában, amely számos alkotmányban, jogszabályban és államközi megállapodásban fellelhető. A jelentéstevők kilenc államnak a határon túli kisebbségek kedvezményes elbánására vonatkozó jogszabályait hasonlították össze, amelyből megállapították, hogy az anyaállamok kisebbségeik védelme érdekében egyoldalú intézkedéseket tehetnek, amennyiben tiszteletben tartják a következő elveket: 1. az államok szuverenitása: a területen kívüli hatállyal bíró jogszabályok nem minden esetben sértik az adott állam szuverenitását;³²⁴ 2. a meglévő kötelezettségek jóhiszemű teljesítése (pacta sunt servanda): a meglévő kétoldalú egyezmények kisebbségvédelmi rendelkezésének teljesítése, illetve ennek bővítése a kétoldalú tárgyalások keretében; 3. az államok közötti jószomszédi kapcsolatok elve alapján az államoknak tartózkodniuk kellene az olyan egyoldalú intézkedésektől, amelyek veszélyeztetik az

322 A román delegációt Crisitian Diaconescu külügyi államtitkár, a bizottság társelnöke, míg magyar delegációt Szabó Tibor, a HTMH elnöke vezette. Az üléseken két RMDSZ-es képviselő, Márton Árpád és Varga Attila vett részt. Annak tulajdoníthatóan, hogy a tárgyalásokon mindkét fél fenntartotta korábbi álláspontját, a végleges jegyzőkönyvben a pozitív diszkrimináció értelmezésén kívül semmilyen más utalás vagy ajánlás nem vonatkozott a státustörvényre. A felek között csak abban volt egyetértés, hogy területükön elfogadják a pozitív diszkriminációt célzó intézkedéseket, amellyel a nemzeti kisebbségek és többségi lakosság közötti esélyegyenlőséget biztosítanak a kulturális és nyelvi identitás területén. A román fél azonban elutasította, hogy az etnikai alapú pozitív diszkrimináció elvét a szociális és gazdasági jogosítványokra is kiterjesszék. Protocol of the IV Meeting of the Joint Committee on National Minorities, 2001.

323 Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról, 2001.

324 A jelentés példaként idesorolja a kulturális, oktatási és az identitás megtartását támogató kedvezményeket, egyéb területeken az érintett állam egyetértése explicit kell legyen. A jogalanyok nemzetiségét igazoló ajánlások vagy tanúsítványok kibocsátásában a határon túli szervezetek közjogi kompetenciákkal való felruházása problematikus, ehelyett a „természetes közreműködők a konzuli hatóságok lehetnének”. Uo. 147.

államközi együttműködést;³²⁵ 4. az alapvető emberi és szabadságjogok betartása és a diszkriminációmentesség elve. A Bizottság szerint az eltérő bánásmód az oktatás és a kultúra területén, valamint más kivételes esetekben engedhető meg, ha az kimutathatóan az anyaállammal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul. A testület legfontosabb megállapítása az, hogy a kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel, de elismeri az anyaállamok szerepét is a kisebbségvédelemben, amely az őket összekötő nyelvi és kulturális kötelek megőrzésére irányul.³²⁶ Emellett hangsúlyozta a meglévő államközi szerződések és megállapodások, az idevonatkozó európai normák tiszteletben tartását, a vitarendezési eljárások igénybe vételének lehetőségét, szűk teret engedve az anyaállam egyoldalú intézkedéseinek megalapozottságára.

Nem sokkal a Velencei Bizottság jelentésének nyilvánosságra kerülése után az EBESZ kisebbségi főbiztosa, Rolf Ekéus közleményében az államok és a nemzeti kisebbségek viszonyában a stabilitás és a status quo fenntartását hangsúlyozta, és az anyaállam egyoldalú intézkedéseinek negatív következményeire hívta fel a figyelmet. A dokumentumban egyértelműen nem történik hivatkozás Magyarországra, de a státustörvény vitájának kontextusában a közlemény fő címzettje a magyar állam volt.³²⁷ A főbiztos, elismerve azt a tényt, hogy a nemzet és állam határai ritkán esnek egybe, megismételte a Velencei Bizottság véleményét, és azt hangsúlyozta, hogy a kisebbségi jogok védelme annak az államnak a kötelezettsége, amelynek területén az adott kisebbség él. Noha elfogadta, hogy egyes államok érdekeltek a határon túli kisebbségek iránt, a kedvezmények odaítélésében az államoknak – áll a közleményben – óvatosan kell eljárniuk, nehogy az intézkedésnek „dizintegráló hatása legyen abban az államban, amelyben e csoportok élnek” (Ekéus 2001).

A főbiztosnak a kedvezmények negatív hatásaira vonatkozó következtetése igencsak meglepő abban az összefüggésben, hogy a törvény elfogadása és hivatalba lépése után több alkalommal konzultált a két állam képviselőivel, júliusban és szeptemberben pedig az RMDSZ képviselőivel is. Míg a július 24-i találkozó tájékoztató jellegű volt, ahol a szövetség képviselőjében Verestóy Attila szenátor számolt be a főbiztosnak a státustörvény elfogadását követő román reakciókról,³²⁸

325 Jó példa erre az igazolványok bevezetése, amely kapcsán a jelentés kifejtette, hogy ez az anyaállam által biztosított kedvezmények igénybevételének megkönnyítésére és nem az anyaállam és a határon túli kisebbség közötti „politikai kötelek létrehozására kellene irányuljon”.

326 Uo.

327 „A történelem azt mutatja – olvasható a közleményben –, hogy ha a nemzeti összetartozás alapján az államok egyoldalú lépéseket tesznek az adott állam joghatóságán kívül élő nemzeti kisebbségek védelme érdekében, akkor ez olykor feszültségekhez, sőt, erőszakos összecsapáshoz vezet.” (Ekéus 2001)

328 A találkozón a szenátor hangsúlyozta, hogy a státustörvény elfogadása túlzott aggodalmakat keltett Romániában. Ebből kifolyólag – mutatótárá Verestóy Attila – atörvényalkalmazásában továbbra is szükség van a román és magyar kormányközötti egyeztetésre, ennek folyamatában pedig a szövetségnek is sajátosszerepe kell, hogy legyen. Rolf Ekéus, az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosának látogatása. *RMDSZ Tájékoztató*, IX. évfolyam, 2014. szám, 2001. július 24.

addig szeptember 11-én a főbiztos Markó Béla szövetségi elnökkel folytatott tárgyalásokat.³²⁹ A főbiztos nyilatkozata, valamint a fentebb bemutatott közlemény világosan tükrözte az EBESZ álláspontját a kérdésben, amely aligha változott egy évtized alatt: a kisebbségi jogok előremutató fejleményeként értékelendő anyaállami kedvezményes elbánás elve helyett a stabilitást és az elért vívmányokat tekintette irányadónak az európai államok számára.³³⁰

A státustörvény kérdése végül az EU-s csatlakozás időszakában, az EB Magyarországról készült éves jelentésében is láthatóvá vált. Az EB elsősorban abban volt érdekelt – jegyezte meg Vizi Balázs –, hogy politikai kérdésekben, beleértve a kisebbségvédelmet is, mérsékelt maradjon, és elkerülje a tagjelölt államok közötti politikai konfliktusok kialakulásának lehetőségét (Vizi 2006: 95). Ennek megfelelően a jelentés nem részletezi a jogszabállyal kapcsolatos vitákat, de megállapítja azt, hogy a törvény konzultáció nélküli elfogadása vitát váltott ki egyes szomszédos államokkal, valamint egyes rendelkezései ellentétesek az európai kisebbségvédelmi normákkal, amint arra a Velencei Bizottság rámutatott jelentésében.³³¹ Az EB a státustörvény kapcsán több javaslatot is megfogalmazott: elsőként arra kérte a magyar felet, hogy a csatlakozás időpontjától a törvény rendelkezéseit összhangban kell alkalmazni a csatlakozási szerződéssel és a közösségi joggal. Másodsorban az EB azt javasolta, hogy a kerettörvény végrehajtásának rendeleteit a Velencei Bizottság által megfogalmazott elvek mentén fogadják el. Végül pedig a konfliktus rendezése érdekében arra hívta fel Magyarország figyelmét, hogy folytassa a szomszédos államokkal a jogszabályra vonatkozó konzultációkat.³³²

Az európai fórumok álláspontját, különösen pedig a Velencei Bizottság jelentését mindkét fél a saját győzelmeként tematizálta. Adrian Năstase miniszterelnök kifejtette, hogy a jelentés „nagyon kedvező formában tükrözte a státustörvénnyel kapcsolatos román álláspontot, legnagyobb részt megalapozottnak találta a román fenntartásokat”.³³³ Ennek értelmében a jogszabály több pontját is módosítani kell, hogy megfeleljen az európai normáknak. Hasonló véleményen voltak a vezető román napilapok, amelyek a döntést Románia győzelmeként értékelték.³³⁴

Szintén aznap a kormánypárttal való találkozó után Markó Béla kifejtette, hogy „a szövetség nem kívánja a moderátor szerepét játszani a két kormány között, de a maga eszközeivel az ellentétek elsimítására törekszik”. Folytatódik a kormánypárt és az RMDSZ együttműködése. *RMDSZ Tájékoztató*, 2001. július 24.

329 E találkozók célját a főbiztos a kisebbségek jogi helyzetének és a többség–kisebbség viszonyának feltérképezésében jelölte meg. „Elsőrendű feladatunk – hangsúlyozta a találkozó után – megbizonyosodni arról, hogy a státustörvény által kiváltott vita nem vezet etnikumközi konfliktushoz.” Markó Béla az EBESZ kisebbségügyi főbiztosát fogadta. *RMDSZ Tájékoztató*, IX. évfolyam, 2035. szám, 2001. szeptember 11.

330 Vö. Vizi 2006: 95.

331 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession, 2001, 91.

332 Uo.

333 Velencei Bizottság: a román kormányfő és a külügyminiszter nyilatkozata. *MTI Hírchívtár*, 2001. október 19., keresdőszo: státustörvény.

334 A napilapok a testület jelentéséből következtetésként megállapították, hogy a státustörvény egyrészt nem érvényes Románia területén, másrészt a jogszabály végrehajtásában az ajánló szervezetek (RMDSZ, egyházak, civil szerve-

A román állásponthoz képest Martonyi János külügyminiszter és Németh Zsolt államtitkár a jelentést a magyar álláspont elfogadásaként értékelte, és rámutatott arra, hogy az anyaállamoknak joguk van olyan törvényeket hozni, amelyekben kedvezményeket biztosítanak a határaikon túl élő nemzeti kisebbségeknek.³³⁵

A jelentés ismeretében az RMDSZ szövetségi elnöke megállapította, hogy továbbra is szükség van a két fél konzultációjára, amit az RMDSZ a vita kezdetétől szorgalmazott. Markó Béla kiemelte, hogy a testület nem vonta kétségbe a törvény alapelveit, és kimondta, hogy egy állam kedvezményeket nyújthat a más államokban élő nemzettársaknak. A szövetségi elnök nyilatkozata azért tekinthető fontosnak, mert újfent hangoztatta az RMDSZ részvételét a státustörvény végrehajtásában.³³⁶

Az európai intézmények által közzétett jelentések és nyilatkozatok nem vezettek a magyar–román vita megoldásához, mi több, a MÁÉRT negyedik ülésének zárónyilatkozata – amely a Velencei Bizottság döntése értelmében megállapította, hogy a jogszabály megfelel az európai normáknak, és nem szorul módosításra – fenntartotta a két állam közötti nézeteltérést.³³⁷ A november 16-án Bukarestben megtartott CEFTA-ülés újabb alkalmat adott a felső szintű találkozóra, ahol a két állam miniszterelnöke a státustörvényről folytatott szakértői tárgyalások megújításáról egyezett meg.

A kétoldalú tárgyalások a két miniszterelnök levélváltását követően indultak el, amelyben Orbán Viktor a tárgyalások folytatását a magyar–román kisebbségi szakbizottság keretében vagy pedig a két kormányfő személyes megbízottjának találkozója révén tartotta elképzelhetőnek.³³⁸ A román kormányfő az utóbbi javaslatot fogadta el, aminek eredményeként Németh Zsolt és Cristian Diaconescu külügyi államtitkárok Bukarestben megegyeztek a státustörvényre vonatkozó egyetértési nyilatkozat kidolgozásban. A dokumentumot a felek december 21-én véglegesítették, amit másnap, december 22-én a két állam miniszterelnöke kézjeggyel is ellátott. A megállapodás lezárta a két állam között kialakult vitát, és a státustörvény alkalmazásában – tekintettel a Velencei Bizottság döntésére, az

zetek) nem vehetnek részt. Lásd az *Adevărul*, a *Jurnalul Național*, a *Curentul*, az *Evenimentul Zilei*, a *Curierul Național* anyagait. Román visszhang: „meglékelték” a státustörvényt. *Szabadság*, 2001. október 22., 8.

335 A külügyminiszter a döntésről elmondta, hogy a kormány a végrehajtási rendeleteknél figyelembe fogja venni a testület javaslatait. A Velencei Bizottságjelentése: Martonyi János és Németh Zsolt nyilatkozata. *MTI Hírchíradó*, 2001. október 19. A Velencei Bizottság döntését Németh Zsolt a vele készült interjúban a következőképpen értékelte: „Ilyen értelemben az ajánlás nagyon nagy mértékben kitágította az elkövetkezendő évekre vonatkozóan a horizontját a nemzetpolitikának, hiszen a státustörvény talán ma már nem tölt be olyan jelentős szerepet, de az a vélemény, amely megfogalmazódott a státustörvényben, hogy milyen kapcsolata lehet az anyaországnak és a külhoni magyar közösségeknek, annak normaalkotó jelentősége volt.”

336 Velencei Bizottság: Markó Béla nyilatkozata. *MTI Hírchíradó*, 2001. október 20. Az RMDSZ elnöke amellett foglalt állást, hogy az igények összegyűjtését a szövetség apparátusának kell elvégeznie, amelynek felügyeletét a szövetség, az egyházak és a civil szervezetek képviselőiből álló testület biztosítja.

337 A Külügyminisztérium nyilatkozata Románia Kormányának, 2001.

338 A Külügyminisztérium tájékoztatója a magyar javaslatról, 2001.

EBESZ főbiztosának nyilatkozatára, valamint az alapszerződés nemzetiségi cikkelyére – a következő változásokat irányozta elő: 1. a munkavállalási engedélyek román állampolgárokra való kiterjesztése; 2. Magyar igazolványt csak magyar identitású személyek kaphatnak; 3. a Magyar igazolványok kiállítása elsősorban Magyarországon fog zajlani; 4. az ajánlószervezetek nem adhatnak ki olyan ajánlást, amely az etnikai eredetre vonatkozik; 5. az igazolvány csak személyes adatokat tartalmaz, a származásra vagy nemzeti identitásra való utalás nélkül; 6. Magyarország csak román hatóságok előzetes hozzájárulásával nyújt támogatást a romániai magyar politikai szervezeteknek; végül pedig 7. a magyar hatóságok fél éven belül kezdeményezik a törvény felülvizsgálatát és szükséges módosítását.³³⁹

A két állam közötti megegyezésben – nem első alkalommal – jelentős szerepet töltött be az RMDSZ és a szövetségi elnök, Markó Béla.³⁴⁰ A szövetség annak tulajdoníthatóan vállalhatta magára a közvetítő szerepet, hogy egy viszonylag intenzívnek mondható parlamenti együttműködés keretében támogatta a szociáldemokrata kormányt. Az államközi vita elhúzódása, valamint egy mélyebb konfliktus felvállalása az RMDSZ-szel a kormány belpolitikai pozícióját is gyengíthette volna. Egy másik értelmezésben pedig maga a szövetség mint a román pártrendszer egyik legstabilabb szereplője lehet a garancia arra, hogy a jogszabály az egyezménynek megfelelően kerül alkalmazásra.³⁴¹

A két állam közötti megállapodás aláírását hevesen bírálták a magyar ellenzéki pártok. Az MSZP, az SZDSZ, valamint a MIÉP a magyar munkaerőpiac védelmét hangsúlyozta, és amellet foglaltak állást, hogy az államközi megállapodásnak a magyar munkavállalókra nézve komoly következményei lesznek.³⁴² A nyilatkozat aláírásáról a román parlamenti pártok eltérő módon nyilatkoztak. Míg a PNL képviselői pozitívan fogadták a két állam közötti egyezmény létrejöttét, és a megegyezést az ellenzéki munka eredményeként kommunikálták, mivel „példásan”

339 Egyetértési Nyilatkozat, 2001.

340 Az interjúalanyok közül többen hangsúlyozták az RMDSZ és Markó Béla szerepét, aki szorgalmazta a felek közötti együttműködést (Szent-Iványi István, Székely István), mi több, Bálint-Pataki József kihangsúlyozta, hogy „ha a szövetség nem vállal szerepet ebben az ügyben, nem lett volna megegyezés”.

341 „Az igazság, hogy a [státustörvény] ügyét mi magunk mozdítottuk ki a holtpontról. [...] Sok vitánk volt, de végül meggyőztem a román miniszterelnököt, hogy fogadják el abban a formában, hogy az RMDSZ bonyolítja le ennek a státustörvénynek az alkalmazását Romániában. Tehát mi garantáljuk, és a mi irodánkban zajlik a jogszabály alkalmazása. Az RMDSZ számára ez fontos politikai eredmény volt, mert ezáltal egy nagyon komoly befolyásolási eszköz került a kezünkbe.” (Interjú Markó Bélával)

342 Az MSZP a státustörvény felülvizsgálatát kérte, amiért a kormány mindenféle ellenőrzés nélkül megnyitotta Magyarország munkaerőpiacát. Szent-Iványi István (SZDSZ) azon a véleményen volt, hogy a kormány a legrosszabb megoldást választotta, amelynek következményeként hátrányos helyzetbe kerülnek a magyarországi munkavállalók. Ennek megakadályozására az SZDSZ a státustörvény módosítását kezdeményezte. A MIÉP amellet foglalt állást, hogy tapintatosabban kezelte volna a munkavállalók kérdését, mert amíg minden magyar embernek nincs munkája, addig nem biztos, hogy a munkaerőpiac megnyitása a legcélszerűbb megoldás – összegezte Győri Béla szövívő. Munkaerőpiacukat féltik a magyar pártok. *Szabadság*, 2001. december 27., 8.

ellenőrizték a kormány munkáját, addig a PD elnöke „pótcselekvésnek” tekintette azt, mert nem szüntette meg a jogszabály etnikai jellegét.³⁴³

Január elején a MÁÉRT képviselői Orbán Viktor miniszterelnökkel tárgyaltak a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásáról, és nyilatkozatban foglaltak állást a magyar–román megegyezés létrejöttéért, valamint a törvény hatályba lépéséért.³⁴⁴ A jogszabály romániai végrehajtása január 21-én vette kezdetét, amikor Erdély-szerte megnyitották a tájékoztató irodákat.³⁴⁵ Megyei és területi szinten összesen 21 iroda alakult meg (Székely 2002: 142), az igénylők számának megfelelő személyi állománnyal.³⁴⁶

3. A NEMZETI PARLAMENTEK BEN LEFOLYTATOTT VITÁK

A határon túli magyarokról szóló törvény előkészítését és elfogadását – mint a már a külügyi bizottsági vitákból is kirajzolódott – eltérő módon ítélték meg a magyarországi parlamenti pártok, aminek következményeként a jogszabály célja, az egyes kedvezmények indokoltsága és a végrehajtás módozatai jelentős vitákhoz vezettek a parlamenti pártok között. A nagyfokú érdeklődésnek és az eltérő álláspontoknak tulajdoníthatóan a törvényjavaslat vitája elhúzódott: az általános vitát május elején zárták le, míg a részletes vitára, a módosító indítványok megvitatására az Országgyűlés a május végén és június első felében megtartott ülésnapján került sor. Az eredeti törvénytervezet a részletes parlamenti vitákat követően kisebb módosításokon és kiegészítéseken esett át, de alapvető változások nem történtek. A jogszabályhoz benyújtott 144 módosító indítvány közül csak néhányat támogattak a kormányzó pártok: az indítványok egy jelentős részét a vita során visszavonták, másokat pedig leszavaztak. Végül a törvényt az Országgyűlés 92%-os többséggel fogadta el.

A román parlamentben a státustörvény a jogszabály elfogadását megelőzően marginális kérdésként – egy parlamenti kérdés kapcsán – jelent meg, amely jelzi a törvényhozás korlátozott szerepét a külpolitikai döntéshozatal folyamatában.³⁴⁷ A jogszabály elfogadását követően az ellenzéki pártok képviselői (PNL,

343 Emil Boc szerint a legjobb megoldás az lenne, ha a kezdeményezők lemondanának a törvényről. Szocialista offenzíva a megállapodás ellen. *Szabadság*, 2001. december 28., 8.

344 A határon túli magyar politikai vezetők nyilatkozata, 2002.

345 A kérelmek lebonyolítására felállított irodákat több elnevezéssel illették: információs iroda, ajánlóiroda, státusi iroda. A memorandum értelmében az irodák a tájékoztatásra és az igazolvány megszerzéséhez szükséges kritériumok teljesítésére vonatkozó információk továbbításában nyújtottak segítséget.

346 A státusi irodáknak volt egy felívelő korszaka, 370 alkalmazott volt a maximum, ami aztán lecsökkent 80 főre (interjú Székely Istvánnal).

347 A Szenátus május 14-i ülésén Dumitru Badea (PRM) és Adrian Păunescu (PDSR) egyszerű kérdést intézett a külügyminisztérium képviselőjéhez, amelyben a román kormány álláspontjának kifejtését kérték az elfogadás előtt álló jogszabállyal kapcsolatosan. A vitán jelen levő államtitkár, Cristian Niculescu felidézte a két fél közötti egyez-

PD és PRM) mindkét házban – napirend előtti felszólalások, valamint pártjuk álláspontjának ismertetése keretében – kísérletet tettek arra, hogy tematizálják a kérdést, sikertelenül. A státustörvény azt követően került napirendre, hogy a szélsőséges PRM 2002. február 28-án a Szenátusban egyszerű indítványt nyújtott be a kormány ellen, amiért a magyar féllel megkötött egyetértési nyilatkozat alkalmazását – parlamenti ratifikáció nélkül – lehetővé tette. A Szenátus az indítvány vitáját március elején tűzte napirendre, azonban az ellenzéki támogatás nem bizonyult elegendőnek: a kormányzó PDSR az RMDSZ támogatásával 69 : 47 arányban, két tartózkodás mellett leszavazta az indítványt.³⁴⁸

Az elemzés további része egyrészt az Országgyűlésben lezajlott általános vitára,³⁴⁹ a módosító indítványok részletes vitájára,³⁵⁰ végül pedig a záróvitán elhangzott felszólalások elemzésére,³⁵¹ másrészt pedig a képviselőházi és a szenátusi felszólalások, valamint a Szenátusban lefolytatott egyszerű indítvány vitájának³⁵² vizsgálatára terjed ki, amelynek jellemzőiről az alábbi táblázat részletes áttekintést ad. Az elemzésben elsőként a státustörvény értelmezésére, majd a parlamenti pártok álláspontjainak bemutatására térek ki, mindkét államban. Az elemzés második részében összehasonlító perspektívában feltárom a pártok közötti megosztottság főbb jellemzőit, és meghatározom a pártok pozícióit, végül pedig a főbb témák és érvrendszerek elemzésére teszek kísérletet.

9. táblázat. A státustörvényről szóló viták általános jellemzői

	Magyarország	Románia
A vita státusa	Általános vita; részletes vita; záróvita	Parlamenti felszólalások; egyszerű indítvány vitája
A vita időpontja	2001. április 19. – június 19.	2001. július; 2002. március 7.
A vita időtartama	13 óra 30 perc	2 óra 50 perc
A szövegtest mérete	231 oldal/93200 szó	80 oldal/23500 szó
Felszólalók száma	164	16

Forrás: saját szerkesztés

Noha a Szenátusban lefolytatott vita kulcskérdése a két állam közötti megállapodás aláírása volt, a jegyzőkönyv elemzéséből világosan kirajzolódott a pártok státustörvénnyel kapcsolatos álláspontja is. Az államközi vita az eltérő érvrendszerek

tetéseket, majd megismételte a miniszterelnök egy korábbi álláspontját, miszerint a két fél előzetes egyeztetése nélkül a jogszabály nem alkalmazható Románia területén.

348 Erdély elárulása című egyszerű indítvány vitája, 2002.

349 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2001; A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatása és lezárása, 2001.

350 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat részletes vitája, 2001; A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat részletes vitájának folytatása és lezárása, 2001.

351 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat záróvitája és zárószavazása, 2001.

352 Erdély elárulása című egyszerű indítvány vitája, 2002.

és álláspontok ütköztetésén túlmenően mindkét államban lehetőséget adott az ellenzéki pártoknak arra, hogy bírálják a kormánynak az államközi kapcsolatokra vonatkozó politikáját. Ezen túlmenően a vita alkalmas volt arra, hogy az ellenzéki pártok tematizálják Romániában a kormány és az RMDSZ együttműködését, míg Magyarországon a kormány határon túli magyarokkal kapcsolatos politikájának következményeit.

Az országgyűlési, valamint a szenátusi viták tartalomelemzéséből beazonosíthatóvá váltak a viták legfontosabb témái: 1. domináns, mindkét vitában előforduló témák: kétoldalú kapcsolatok és a szomszédos államhoz való viszony; határon túli magyarság (magyar kisebbség) és az RMDSZ; európai fórumokhoz való viszony, valamint a jogszabállyal kapcsolatos kritikák (diszkriminatív és területen kívüli jellege); 2. csak az egyik államban képez domináns témát: a státustörvényhez kapcsolódó támogatások és juttatások, gazdasági felzárkózás és munkavállalás, határon túli közösségek megerősítése mint nemzetpolitikai célkitűzés (HU); a román nemzeti érdek és a szuverenitás kérdése (RO); 3. kevésbé domináns, mindkét vitában megjelenő téma: a Magyar igazolványok kibocsátása és tartalma; 4. kevésbé domináns, csak az egyik államban megjelenő téma: jóvátétel és történelmi adósság, a jogszabály jogalanyai; a jogszabály pénzügyi vonzatai; nemzetkoncepció és az alkotmányból eredő felelősségvállalás (HU); munkavállalás (RO); 5. mindkét vitában marginálisabb témát képez a külpolitikai prioritás, illetve a külpolitikai mozgástér, a jogszabály nemzetközi jogi megalapozottsága; 6. marginális téma a jogi viszony kialakulása és a kivándorlás, valamint az asszimiláció mérséklése (HU), illetve a jogszabály nyújtotta kedvezmények, a kölcsönösség elve alapján pedig a határon túli román közösségek támogatása (RO).

A két vitában a domináns és a kevésbé domináns témák összehasonlításából az alapszerződés vitájához hasonló tematikai különbségek figyelhetők meg. Míg a státustörvényről szóló vitákban a felszólalók nem kerülhetik meg a jogszabály tartalmának vagy következményeinek értelmezését, sem az európai fórumokra való hivatkozást, tematikai szempontból eltérő mezőben zajlott a vita. Az Országgyűlésben lefolytatott vita az alapvető nemzetpolitikai kérdések megvitatására adott lehetőséget (Milyen eszközökkel biztosítható a határon túli magyar közösségek megerősítése? A státustörvény által bevezetett kedvezmények és támogatások milyen hatást gyakorolnak a szomszédos államokban élő magyarokra?), addig a szenátusi vita a nemzeti érdek sikeres képviseletében, a román állam szuverenitásának megvédésében és a magyar törekvések „elfojtásában” értelmezhető.

10. táblázat. A státustörvény vitájának témái

A magyar vita témái		Gyakoriság	%	A román vita témái		Gyakoriság	%
Státustörvény	A jogszabály értelmezése	120	12,59	Státustörvény	A jogszabály értelmezése	28	7,65
	Kedvezmények, támogatások	106	11,12		Magyar igazolvány	14	3,83
	Magyar igazolvány	33	3,46		Kedvezmények, támogatások	10	2,73
	Jogalanyok	30	3,15		Jogi viszony, kapcsolat	8	2,19
	Pénzügyi vonzatok, költségvetési terhek	27	2,83		Összesen	60	16,39
	Jogi kapcsolat, jogi státus	19	1,99		Memorandum, egyszerű indítvány	55	15,03
	Összesen	335	35,15		RMDSZ, magyar kisebbség	55	15,03
	Nemzetpolitika, a határon túli magyar közösségek megerősítése	94	9,86		Diszkrimináció és területi hatály	46	12,57
	Románia: tájékoztatás, többség-kisebbség viszony	90	9,44		Magyar fél, kétoldali kapcsolatok	38	10,38
	Határon túli magyarok, MÁÉRT és RMDSZ	83	8,71		Európai fórumok: integrációs feltételek, kritikák	38	10,38
Európai fórumok: integrációs feltételek, kritikák	64	6,72	Szuverenitás és nemzeti érdek	32	8,74		
Gazdasági felzárkózás, munkavállalás	60	6,3	Gazdasági felzárkózás, munkavállalás	11	3,01		
Diszkrimináció és területi hatály	40	4,2	Határon túli román közösségek	4	1,09		
Jóvatétel és történelmi adósság	31	3,25	Külpolitikai prioritás	4	1,09		
Nemzetkoncepció	28	2,94	Nemzetközi jog	3	0,82		
Alkotmányos felelősségvállalás	26	2,73	Nemzetkoncepció	2	0,55		
Külpolitikai prioritás/ mozgáster	19	1,99	Hivatkozások	18	4,92		
Demográfia: kivándorlás, asszimiláció	15	1,57	Összesen	366	100		
Nemzetközi jog	11	1,15	Forrás: saját szerkesztés				
Hivatkozások	57	5,98					
Összesen	953	100					

3.1. MAGYARORSZÁG

A státustörvény vitája és a jogszabály elfogadása során módosult a kormány–ellenzék szembenállása. Míg a jogszabály közigazgatási egyeztetésének folyamatában és a szakbizottsági vitákban az ellenzéki pártok közül egyedül a MIÉP támogatta a jogszabályt, addig a vita lezárásakor és a végső szavazáson a parlamenti helyek egyharmadát magáénak tudó MSZP is támogatta a státustörvény elfogadását. Ennek ellenére a jogszabállyal kapcsolatos értelmezésekben világosan elkülöníthetőek az egymásnak ellentmondó érvek és érvrendszerek, amelyeket az alábbi táblázat szemléltet.

11. táblázat. A státustörvény értelmezése és jelentésváltozatai a magyar vitában

	A törvény elfogadását támogató pártok	A törvény elfogadását elutasító pártok
Fő célkitűzés	A törvény a szomszédos államokban élő magyarok szülőföldjén való boldogulását segíti. A státustörvény kifejezi a magyarság összetartozását. A határon túli magyarok számára elősegíti a nemzeti integrációt.	A jogszabály célkitűzése ellenétes a határon túli magyarok érkeivel, mert nem segíti elő a szülőföldön való maradását. Nem az összetartozás, hanem a becsapás és a szemfényvesztés törvénye.
Folyamat	A jogszabály a MÁÉRT előterjesztésével, a határon túli szervezetek bevonásával készült el. A külügyminisztérium folyamatosan konzultált az európai fórumok és szomszédos államok képviselőivel. A jogszabály elfogadása megteremtette a nemzeti konszenzust.	A jogszabály kidolgozása illúziókat és magas elvárásokat keltett a határon túli magyarok körében. Túl későn vált nyilvánvalóvá a kedvezmények jellege és a kedvezményezettek köre. A kormány nem tudja teljesíteni az előzetesen beígért kedvezményeket.
Tartalom	Több európai államban találunk hasonló törvényeket, eljárásokat, amelyek kedvezményeket és támogatásokat biztosítanak. Szabályozza a munkavállalási feltételeket. A határon túli magyarság oktatásának, nyelvi és kulturális önazonosságának erősítését szolgálja.	Az igénybe vehető kedvezmények többségét csak Magyarországon lehet igénybe venni. A rövid munkavállalói lehetőség nem oldja meg a magyarországi munkaerőgondokat. A támogatások szétosztásának nincsenek világos kritériumai.
Hatásai	A törvény megerősíti a határon túli magyar közösségeket. Intézményesíti és átláthatóvá teszi a magyar–magyar viszonyt. Az alkotmányos felelősségvállalás tartalommal, konkrét intézkedésekkel töltődik fel.	A törvénytervezet és a kedvezmények elvándorlásra ösztönöznek. A szomszédos államok nélkül, magyar–magyar párbeszéddel nem oldható meg a határon túli magyarok helyzete. A jogszabály feszültséget kelt a szomszédos államokkal és a többség–kisebbség viszonyában.

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A státustörvény elfogadását támogató kormánypártok, valamint a MIÉP érvrendszere a következő kijelentések köré épült: 1. a jogszabály olyan kedvezményeket és

támogatásokat nyújt, amelyek erősítik a határon túli magyar közösségek megmaradását; 2. a munkaerőpiacon nyújtott kedvezmények a magyar gazdaságra is pozitív hatással bírnak; 3. az európai gyakorlatnak megfelelő rendelkezéseket tartalmaz. Ezzel szemben az ellenzéki pártok mellett érveltek, hogy 1. a jogszabályban nyújtott kedvezmények inkább az elvándorlást segítik elő; 2. a törvényben foglalt kedvezmények túlzott teherterteleket rónak a magyar költségvetésre, amelyre vonatkozóan nincsenek pontos számadatok; 3. az egyeztetés hiánya és a jogszabály elfogadása feszültséghez vezet az államközi kapcsolatokban.

A kormányzó *Fidesz* a státustörvény elfogadását a magyar nemzetpolitika szempontjából mérföldkőnek tekintette és a nemzeti integráció, a határon átívelő nemzetegyesítés első lépéseként értékelte. Ennek előzményeit visszavezette a rendszerváltás időszakára, a határon túli magyarokra vonatkozó alkotmányos felelősség elvére, ami a státustörvény elfogadásával konkrét tartalmat kapott. A párt nevében felszólalók a jogszabály indokoltságát az alkotmányos felelősségen túlmenően jóvátételi kérdésként és a történelmi adósság törlesztéseként értelmezték, amelyet összekapcsoltak Magyarország növekvő gazdasági erejével és külpolitikai pozíciójának helyreállításával. Erre utal Potápi Árpád felszólalásában: „...ma, egy évtizeddel a fél évszázados diktatúrák korszaka után, újra erősödő, gyorsan fejlődő, Európa jobbik feléhez csatlakozó állam Magyarország”.³⁵³

A magyar állam integrációs sikerétől azonban elválaszthatatlan a határon túli magyarok helyzete, amely egyik domináns témája a felszólalóknak. A képviselők úgy ítélték meg, hogy noha jelentős változások történtek a határon túli magyarok helyzetében, a többség–kisebbség viszonyában az egyéni és közösségi jogok bővítésében van bőven tennivaló. A *Fidesz* nemzetpolitikája arra irányult, hogy támogassa e törekvéseket, erősítse a magyar–magyar kapcsolatokat (MÁÉRT megalakulása), a státustörvényben foglalt kedvezményekkel és támogatásokkal biztosítsa a közösségek szülőföldön való boldogulását.

Az ellenzéki pártok részéről érkező legfőbb kritikákra – a jogszabály tartalma és elfogadásának folyamata – a *Fidesz* képviselői érdemben reagáltak, és amellett, hogy részletezték a kedvezmények széles körét, a munkavállalási lehetőségek pozitív hozadékát hangsúlyozták, ami mindkét fél számára nyerő helyzetet jelent: míg az anyaállam irányába áramló illegálisan foglalkoztatott munkaerő mértéke csökken, és a befizetett adók jelentős bevételt képeznek, addig a munkavállalási kedvezmény – mutatott rá Nagy Gábor Tamás – segíti a határon túli magyarok gazdasági megerősödését.³⁵⁴ A jogszabály elfogadására érkező kritikákra a *Fidesz* képviselői két módon reagáltak: egyrészt arra hívták fel a figyelmet, hogy a jogszabály

353 Potápi Árpád (*Fidesz*) felszólalása a státustörvény általános vitájának folytatásán (2001. május 9.).

354 „Amennyiben szabályozott és átlátható keretek között oldjuk meg a határokon túli magyarok munkavállalását, az nem csupán a magyar gazdaság sikeres fejlődését, hanem az Európai Unió és a helyi, a határon túli magyar közösségek gyarapodását is jelenti.” Uo. Nagy Gábor Tamás felszólalása (*Fidesz*).

előkészítésébe bevonták a MÁÉRT képviselőit, amellyel gyakorlatilag nemzeti konszenzus alakult ki a jogszabályról. Az „általános”, „politikai”, „társadalmi” konszenzusra vonatkozó jelzős szerkezetek ezt az érvrendszert kívánták megerősíteni. A kritikák hatástalanításának másik eszköze a szomszédos államokkal és az európai fórumokkal való egyeztetések és tájékoztatások nyomatékosítása volt. A tájékoztatók fontosságát Németh Zsolt államtitkár felszólalásaiban több alkalommal hangsúlyozta, mi több, a jogszabály elfogadását a térség stabilitásának szempontjából és Magyarország integrációs esélyeinek javítása szempontjából értelmezte.

Az MDF a magyar jog- és politikatörténet előzmény nélküli lépéseként értékelte a státustörvény betervezését és vitáját. A párt képviselői feltétel nélkül támogatták a jogszabály elfogadását, azonban hangsúlyozták annak hiányosságait is: „az anyag számos kívánnivalót hagy maga után”, „a törvényjavaslat nem hibátlan”, „nem egy optimális, remekbe szabott törvény”. A jogszabályhoz kapcsolódó kritikai megjegyzések és a benyújtott módosító indítványok egyik funkciója a konszenzusteremtés, a javaslat elfogadását ellenző képviselők meggyőzése és támogatásuk megszerzése egy olyan jogszabály elfogadásában, amely tartalmában nem tökéletes, de célkitűzésében létfontosságú. E célkitűzés pedig megteremt a kedvezmények keretének szélesítését és a jogszabály továbbfejlesztésének lehetőségét.³⁵⁵

Hasonlóan a nagyobbik kormánypárthoz az MDF is a nemzetpolitika keretrendszerében értelmezte a státustörvényt, melynek jelentőségét több képviselő az Antall-kormány határon túli magyarokért viselt felelősségvállalásához hasonlította. A jogszabály elfogadása pedig – vonták le következtetésüket az MDF képviselői – az alkotmányos szolidaritási kötelezettségen túlmenően konkrét intézkedéseket jelent. A vitában felszólaló képviselők előszeretettel használták „a nemzeti összetartozásra”, „a nemzeti hovatartozásra”, „a nemzeti közösségre”, valamint „a nemzeti szolidaritásra” vonatkozó jelzős szókapcsolatokat. Az MDF nemzetfelfogását, amely a kulturális értelemben vett nemzetmeghatározáson alapult, olyan kifejezések is erősítették, mint a „nemzettség”, a „nemzettest” és a „történelmi haza”. Mindezen kifejezések arra szolgáltak, hogy megalapozzák a határon túli nemzetrészeknek nyújtandó kedvezményeket, legfőképpen pedig az oktatási-nevelési támogatásokat, melyet a párt képviselői a lehető legszélesebb célcsoport

355 „A törvényjavaslat sok elvárást nem teljesít. Messze nem olyan széles körben kezeli a kedvezményezetteket, mint a már említett európai országok többsége... [...] első lépésnek, kezdetnek megfelelő ez a törvényjavaslat, általános vitára feltétlenül alkalmas. A törvény gyakorlati alkalmazása számunkra kijelöli a majdani továbbfejlesztés irányait. Támogatom azt a kormányzati erőt, amely most e rendkívüli türelemmel és történelmi felelősséggel képes ezt a törvényjavaslatot jobbitani, megvalósítani, a kívánatos jövőt pedig életre segíteni.” Lezsák Sándor képviselő (MDF) felszólalása a státustörvény általános vitájának folytatásán és lezárásán (2001. május 9.). A jogszabály hiányosságairól Csapody Miklós a következőképpen vélekedett: ahhoz, hogy a jogszabályt „konkrétan bírálhassunk, először működésbe kell léptetnünk; ahhoz, hogy a hiányosságait közös egyetértéssel és a határon túli magyarsággal egybehangzóan a későbbiekben korrigálhassuk, ezt a törvényjavaslatot működésbe kell léptetnünk”. Csapody Miklós (MDF), a státustörvény záróvitája (2001. június 19.).

számára ki szerettek volna terjeszteni. Ennek érdekében a párt képviselői több módosító indítványt is benyújtottak.³⁵⁶

Az *FKgP* a státustörvény elfogadását „háromnegyed évszázados kötelességként és adósságként” értelmezte, amellyel a magyar állam rendezni kívánja a határon túli hárommillió magyar ember helyzetét. A párt nevében felszólalók inkább a törvény címét és nem ennek tartalmát vitatták. Szengyörgyvölgyi Péter szerint a státustörvény nem szerencsés kifejezés, ehelyett találóbbr lett volna, ha a jogszabálynak „az elcsatolt területen élő magyarok”, a Kárpátokon belül élő vagy a Kárpát-medencében élő magyarság helyzetéről szóló törvény” címet adták volna.³⁵⁷

A vitában megjelenő megosztó témák többségéről a párt képviselői is kifejtették véleményüket, ennek ellenére az *FKgP* esetében nem beszélhetünk domináns témákról. A párt érvei döntő módon arra irányultak, hogy az ellenzéki érveket elensúlyozva részletezzék az egyes kedvezmények tartalmát és hatásait. Ebből következik, hogy a képviselők érveik alátámasztásában „magyarozó” stratégiát alkalmaztak, a vita során pedig a jogszabály rendelkezéseinek pozitív vonatkozásait emelték ki: „a kultúra támogatása rendkívül széles körű”, „külön rendelkezések szólnak a munkavállalásról és az ehhez kapcsolódó társadalmi és egészségbiztosításról”, „a kedvezmények körébe tartozik a diákigazolvány bevezetése”, az utazási kedvezmény biztosítása, valamint a nyereségérdekelt gazdasági szervezetek támogatásának lehetősége.

Az ellenzéki pártok közül a *MIÉP* konzekvensen támogatta a státustörvény elfogadását, egyrészt azért, mert „magyar érdeket szolgál”, másrészt pedig a jogszabály által bevezetett Magyar igazolvány kifejezi a magyar nemzethez való tartozást, és erősíti az erkölcsi és kulturális kötelekeket. Az *MDF*-hez hasonlóan a *MIÉP* is a támogatások és kedvezmények szélesebb körét támogatta, de elfogadta a jogszabály jelenlegi formáját. Amint Csurka István felszólalásában rámutat, a jogszabály „egyelőre csak ilyen szerény előnyöket tud nyújtani a határokon kívüli magyaroknak... [...] ezt a lépést mindenképpen meg kell tenni, még akkor is, ha a részleteiben sok kifogás emelhető magával a törvénnyel szemben”.³⁵⁸

A felszólaló képviselők elvetették az *MSZP* és *SZDSZ* részéről érkező vádakot, miszerint a jogszabály gazdaságilag jelentősen megterhelné a magyar államot. A *MIÉP* a státustörvény alkalmazásához szükséges, a költségvetés megterhelésére vonatkozó érveket a párt elnöke arra hivatkozva delegitimálta, hogy a jogszabály elfogadása „az az eset, amikor nem szabad, hogy ez számíton, mert erre elő kell teremteni a pénzt”.³⁵⁹ A *MIÉP* tehát nem tagadta, hogy a végrehajtáshoz

356 „...a szülőföldön nyújtandó nevelési-oktatási támogatást, tankönyv- és taneszköz-támogatást rendkívül fontosnak érezzük, és tulajdonképpen ennek bevétele a törvény-előkészítés anyagába tette lehetővé azt, hogy fenntartás nélkül támogassuk ezt az anyagot.” Uo. Részlet Kelemen András képviselő (*MDF*) felszólalásából.

357 Szengyörgyvölgyi Péter felszólalása a státustörvény általános vitáján (2001. április 19.).

358 Uo. Részlet Csurka István (*MIÉP*) felszólalásából.

359 Uo.

anyagi eszközökre van szükség, de a felszólalók megítélése szerint ennél fontosabb a „társadalmi együttműködés, a jóindulat”. A párt képviselői amellet, hogy jelentős eredménynek tartották a törvényben megfogalmazott kedvezmények körét, a továbbfejlesztés lehetőségét a gazdasági folyamatok gyorsításában, a vállalkozások fejlesztésében és az ipar telepítésében látták, amellyel a gazdasági kötelékek erősítése is lehetővé válna.³⁶⁰

A státustörvény vitájában az MSZP konstruktív ellenzéki szereplőként jelent meg, és a jogszabályhoz fűzött kritikái észrevételeivel a jogszabály tartalmán kívánt javítani. Az MSZP és a kormányzó pártok közötti ellentét – melyet a vita során Tabajdi Csaba több alkalommal is hangsúlyozott – abban állt, hogy míg a Fidesz a szorosabb magyar–magyar integrációban látta a határon túli magyarok helyzetének rendezését, addig a szocialisták szerint ez a szomszédos államok kormányai, az európai integráció és a közösségi autonómia kivívása nélkül nem lehetséges. Ebből a szemléletmódból kiindulva az MSZP a státustörvényt két nagyobb tematika mentén értékelte. Egyrészt vitatta azokat a kormányzati érveket, miszerint a jogszabály megoldaná a határon túli magyarok helyzetét, másrészt pedig támadta a kormányt, amiért a jogszabály elfogadásával felvállalta a konfliktust a szomszédos államokkal, amely körütekintő diplomáciai tájékoztatással és egyeztetéssel elkerülhető lett volna.

A jogszabály által nyújtott kedvezmények kérdésében az MSZP nem képviselt következetes álláspontot, amely kétirányú érveléshez vezetett. Az MSZP vezérszónoka, Tabajdi Csaba amellet foglalt állást, hogy a jogszabály rendelkezései nem segítik elő a törvény fő célkitűzéseit, mert ahhoz „sokkal több, nem Magyarországon igénybe vehető kedvezményre, támogatásra lenne szükség”. Ezzel szemben párttársai a jogszabály megvalósításának túlzott költségvetési terheit emelték ki, valamint arra tettek javaslatot, hogy a magyarországi szociális viszonyoknak tulajdoníthatóan a jogszabály egyes rendelkezéseinek a magyar állampolgárokra való kiterjesztése is indokolt lenne. A kedvezmények kapcsán egy másik vitapontot a munkavállalás képezte: az MSZP azon az állásponton volt, hogy a jogszabályban szereplő három hónapos munkavállalás helyett hat hónapos, megújítás nélküli engedélyt kapjanak a határon túli magyarok, amely lehetővé tenné a „nem idényjellegű munkavégzést”, és elősegítené a szülőföldön való maradást.

A szocialisták a szomszédos államokkal való viszonytól tették függővé a határon túli magyarok helyzetének rendezését, ebből adódóan számukra a jószomszédi viszony és a stabilitás fenntartása meghatározónak bizonyult.³⁶¹ A jó viszony

360 Lentner Csaba (MIÉP) felszólalása a státustörvény részletes vitáján (2001. május 29.).

361 „Jó lenne, ha Romániával államközi szinten konszolidálhatnánk a kapcsolatokat, és új egyezményekben rögzíthetnénk, mert így az egész törvény végrehajtásához szükséges fedezetnek legalább a felét ezen az úton biztosíthatnánk. Úgy gondolom, hogy az Erdélyben élő magyarság ügyét az államközi kapcsolatok normalizálása nélkül ne-

fenntartása érdekében a külügyminisztériumnak – érveltek a felszólalók – megfelelő módon kellett volna tájékoztatnia a szomszédos államokat és az európai fórumokat a készülő törvény rendelkezéseiről. A párt képviselőinek értékelése szerint – figyelembe véve a jogszabályra érkező reakciókat – a tájékoztatás csak részben történt meg, a kormánynak „szélesebb körű konzultációt kellett volna folytatnia”, amellyel elkerülhető lett volna a román és a szlovák féllel folytatott vita.³⁶²

Az MSZP, vélhetően az alapszerződés tárgyalásainak tapasztalatai alapján, úgy kívánta rendezni a határon túli magyarok kérdését, hogy közben fenntartja a stabilitást a szomszédos államokkal. A stabilitás fenntartásában a MÁÉRT tevékenységében részt vevő politikai szervezeteknek is nagy szerepük van – hangsúlyozták a felszólalók –, éppen ezért létrehozása jelentős lépést. Mindazonáltal a felszólalók úgy értékelték, hogy a MÁÉRT keretében nem folyt olyan szintű egyeztetés, amiről a kormánypártok beszámoltak. A MÁÉRT-ben „volt egy ötlet-roham”, „a szakbizottságok jobb sorsra lennének érdemesek”, „háromnegyed éve nem hívták össze” – jegyezték meg a felszólalók.

A pártok közül egyedül az MSZP vetette fel a jogszabály végrehajtásával kapcsolatos átláthatósági problémákat, mivel a jogszabály nem tartalmazott világos rendelkezéseket és garanciákat a támogatás kiosztására vonatkozóan. Az átláthatóság érdekében a szocialisták több módosító indítványt is benyújtottak, továbbá kérték a közreműködő intézmények és szervezetek tételes felsorolását, amely véleményük szerint javította volna a jogszabály végrehajtásának eredményességét. A végső szavazáson azonban e javaslatok mellett az adatvédelemre vonatkozó „pontosításokat” is leszavazta az Országgyűlés.

A parlamenti pártok közül egyedül az SZDSZ ellenezte vehemensen a törvény elfogadását. A párt képviselői a vitában amellel érveltek, hogy a státustörvény tervezete ellentmond saját célkitűzéseinek, mivel 1. nem javítja a szülőföldön való maradás esélyeit; 2. túlzott várakozásokat keltett a határon túli magyarok között; 3. a kedvezmények és támogatások jórészt Magyarországon vehetők igénybe; 4. alkalmazása túlzott bürokráciát és nagy teherterteleket ró a költségvetésre; 5. negatívan befolyásolja az államközi kapcsolatokat és a többség–kisebbség viszonyát. E kifogások alapján Szent-Iványi István a törvénytervezetet nem a nemzeti összetartozás törvénytervezeteként, „hanem a becsapás törvénytervezeteként, a szemfényvesztés törvénytervezeteként” értékelte. Az SZDSZ kritikai hozzáállása végigvonul a törvénytervezet vitáján, számtalan negatív értelmezést társítva a jogszabály tartalmához: a státustörvény „rossz helyen látja a problémát”, „rossz

hezen fogjuk tudni elérni.” Vojnik Mária (MSZP) felszólalása a státustörvény általános vitájának lezárásán (2001. május 9.).

362 Uo. Tabajdi Csaba az egyeztetésről sarkosan fogalmazva a következőt mondta: „...nem esett volna le az aranygyűrű a külügyminisztérium, a magyar diplomácia ujjáról, hogyha megadja azt a lehetőséget, hogy a szomszédokkal egyeztessen. Az egyeztetés nem egyezkedést jelent...”

helyen keresi megoldást”, nem alkalmas arra, hogy közös dolgainkat közösen oldjuk meg”, „alapjaiban elhibázott irányban keres megoldást”.

A vitában az SZDSZ egyrészt a határon túli magyaroknak nyújtott támogatásokat vitatta, így a Magyar igazolvánnyal igénybe vehető kedvezményeket, a munkavállalási lehetőségeket, másrészt pedig a támogatások odaítélésének módját és eszközeit, amiért a törvény nem alkalmaz „differenciált megközelítést”.³⁶³ A felszólalók a kormány nemzetpolitikai stratégiáját támadták a leghevesebben. Bauer Tamás képviselő szerint az SZDSZ és a kormánypártok közötti legfontosabb szemléletbeli különbség az, hogy míg a kormánypártok a határon túli magyarok helyzetének megoldását a magyar–magyar kapcsolatokról teszik függővé, addig az SZDSZ a kisebbségi jogok kivívását és az államközi kapcsolatokat tekinti mérvadónak helyzetük rendezésében.³⁶⁴ Ebből a szemléletmódból kiindulva fontos a szomszédokkal folytatott „kielégítő” konzultáció, mert a kisebbségi kérdés rendezését „diplomáciai és külpolitikai eszközökkel lehet elérni”. A képviselők többször hivatkoztak az előző kormányzati ciklusban megkötött alapszerződésekre, a szomszédos államokkal folytatott konzultációkra, amelyek a státustörvény esetében is irányadók lehetnek volna. A kormány jelenlegi politikájával – érveltek a képviselők – ellentétet szít a szomszédos államokkal, és akadályozza a határon túli magyarok többségi társadalomba való integrációját.

3.2. ROMÁNIA

A román parlamentben a képviselők és szenátorok felszólalásaiból, valamint a Szenátusban lezajlott vitából megállapítható, hogy az RMDSZ kivételével az összes parlamenti párt ellenezte a státustörvény romániai alkalmazását abban a formában, ahogyan az Országgyűlés elfogadta. A kormányzó PDSR és az ellenzéki pártok közötti ellentét azt követően polarizálódott, hogy a kormány egyetértési nyilatkozat keretében megállapodott a magyar féllel a jogszabály Románia területén való alkalmazásáról. A memorandum heves vitákhoz vezetett a parlamenti

363 „Felvetődik persze az a kérdés [...], hogy nem arra van-e inkább szükség, hogy az egyes nemzeti közösségek egyes sajátos igényeinek megfelelő támogatásokat és kedvezményeket biztosítsunk. Hiszen nyilvánvaló, aki ismeri a környező országokban élő magyarok helyzetét, hogy nem azonos körülmények között élnek a szlovéniai magyarok és a kárpátaljai magyarok, nem azonos körülmények között élnek akár a szlovákiaiak vagy a vajdaságiak. Nem azonosak a szükségleteik, nem azonosak az igényeik. Ez a törvénytervezetben sehol nem jelenik meg, nincs differenciált megközelítés, nem teszi nyilvánvalóvá, hogy mindenkin úgy kell segíteni, ahogy számára a legjobb, és nem úgy, ahogy mi elképzeljük, hogy a legjobb lenne.” Szent-Iványi István (SZDSZ) felszólalása a státustörvény általános vitáján (2001. április 19.).

364 „Ez a törvényjavaslat a probléma lényegét nem a kisebbségi jogok korlátozottságában, nem a kisebbségnek az adott ország társadalmán belüli diszkriminációjában látja, hanem a magyar államtól való elszakítottóságában, és ennek megfelelően a megoldás központi kérdésének a magyar államhoz való formális jogi kapcsolatot tekinti...” Uo. Bauer Tamás (SZDSZ) felszólalása.

pártok között, a vita pedig lehetőséget adott az ellenzéknek, hogy bírálja a kormány szomszédságpolitikáját és az RMDSZ-szel kötött együttműködését.

12. táblázat. A státustörvény és a memorandum értelmezése a román vitában

	Kormánypártok	Ellenzéki pártok
Fő célkitűzés	A jogszabály olyan kedvezményeket nyújtott volna, amelyek eredményeként a nem magyar nemzetiségű román állampolgárok hátrányba kerültek.	Nincs releváns érv.
Folyamat	A törvény elfogadásáról a magyar fél nem konzultált megfelelő módon a román féllel. Az elfogadott jogszabály nem tükrözte a román fél javaslatait A kormány mindaddig ellenezte a jogszabály alkalmazását, amíg nem fogadtak el közös rendelkezéseket.	A törvény elfogadásáról a magyar fél nem tájékoztatta kellőképpen a román felet. A jogszabály körül kialakult vita feszültséghez vezetett az államközi kapcsolatokban.
Tartalom	A kormány már a kezdetektől hangsúlyozta a törvény diszkriminatív és területen kívüli jellegét. Bel- és külpolitikai megfontolásból a jogszabály nem teszi lehetővé a kettős állampolgárság megszerzését.	A Velencei Bizottság jelentésében megállapította, hogy a jogszabály nem felel meg az európai normáknak. A státustörvény diszkriminatív, és területen kívüli hatállyal bír.
Hatásai	A memorandum aláírásával a jogszabály megszűnt létezni korábbi formájában. A munkavállalási kedvezmények kiterjesztése a román diplomácia sikere.	A román kormány elfogadta az RMDSZ és a történelmi egyházak részvételét a törvény alkalmazásában.

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A kormányzó *PDSR* minden lehetséges diplomáciai eszközzel tiltakozott a státustörvény Románia területén való alkalmazása ellen, azért, mert értelmezésükben 1. a támogatások túlmutattak a kulturális és oktatási kedvezmények körén; 2. egyértelmű a jogszabály területen kívüli jellege, és diszkriminatív a nem magyar nemzetiségű román állampolgárokra nézve; 3. a magyar diplomácia nem egyeztetett megfelelő módon a román féllel, a konzultációkat követő román javaslatok pedig nem kerültek be a végleges szövegbe.

A konzultációk lezárása és a két állam közötti memorandum aláírása a kormány értelmezésében olyan megoldáshoz vezetett, amely egyrészt megnyugtató módon rendezte a két fél között kialakult vitát, másrészt pedig diplomáciai siker, „a román fél győzelme”, mert sikerült a román fél által kifogásolt rendelkezésekre elfogadható értelmezést találni: 1. megszűnt a jogszabály diszkriminatív jellege; 2. Románia szuverenitását sértő rendelkezések nem kerültek alkalmazásra, 3. megnyílt a magyar munkaerőpiac a román állampolgárok előtt. A memorandum aláírása melletti további érvet a jószomszédi viszony rendezése képezte, amely „alapvető integrációs feltétel”, Magyarország támogatása pedig segíti a román törekvéseket. Ezen eredmények tükrében a kormánypárt elvetette az

ellenzéki indítványt, mi több, hangsúlyozta, hogy a megállapodást ratifikáció céljából nem kell a parlament elé terjeszteni.

A vitában a nemzeti érdek és a szuverenitás védelme, valamint a román állampolgárok jogainak érvényesítése képezte a kormányzó párt legitimációs érvrendszerének alapját. A felszólaló külügyminiszter és a párt képviselői a státustörvény tartalmi kifogásainak ismertetését, valamint a memorandum aláírásának hangsúlyozását a szuverenitás és a román állampolgárok jogainak védelme szempontjából értelmezték.³⁶⁵ A nemzeti érdekre mint legfontosabb elvre való hivatkozás megteremtette annak lehetőségét, hogy a kormánypárt delegitimálja az ellenzék részéről érkező támadásokat. A memorandum aláírásával – mutatott rá a külügyminiszter – „a demokrácia fegyvereivel megvédtük a román nép legitim érdekeit, a román nemzeti érdeket”.³⁶⁶

A vitában a kormányzó párt és az RMDSZ kapcsolata is domináns szerepet kapott, az ellenzéki pártok pedig nemcsak a két párt együttműködésére, hanem a magyar kisebbség „kivételezett” helyzetére is felhívták a figyelmet. Ezzel szemben a felszólalók a román kisebbségpolitikai rezsim alapelveinek is tekinthető kijelentésekkel – mint például „az állam biztosítja a többség és kisebbség közötti esélyegyenlőséget”, „hasonló védelemben részesíti őket”, „az alkotmányban rögzített jogokon és nemzetközi kötelezettségein kívül nem ismer el más jogosítványokat” – vetették el az ellenzéki vádakat.

A szélsőséges PRM azzal indokolta az egyszerű indítvány benyújtását, hogy a két állam által megkötött egyetértési nyilatkozatnak komoly következményei vannak Románia nemzetbiztonságára és szuverenitására nézve. Az indítványt ismertető Corneliu Vadim Tudor szenátor amellet érvelt, hogy a kormány 1. kivonta magát a parlamenti ellenőrzés alól, mert ratifikáció nélkül alkalmazta az egyetértési nyilatkozatot; 2. elfogadta a státustörvény romániai alkalmazását, melyet az európai fórumok és a román pártok „élesen” bíráltak; 3. európai érvekkel elbátortalanítja a románok patriotizmusát, míg terjed a magyar sovinizmus, melyet hivatalosan a magyar identitás megőrzésének ürügyén támogat; 4. az alkotmány rendelkezéseivel szemben diszkriminálja az erdélyi románokat a magyarokkal szemben; 5. az RMDSZ nagyobb előnyökre és engedményekre tett szert, mint az előző kormányzati időszakban, amikor a koalíciós kormány része volt.³⁶⁷

Az indítvány szövegének főbb pontjaiból látható, hogy a párt önmagában nem a memorandum aláírását vitatta, hanem a növekvő magyar veszélyre is felhívta a figyelmet, amely egyrészt Magyarország irányából, másrészt pedig az RMDSZ

365 „A két fél által megkötött kormányközi megállapodás magyarázatot ad a (román) kifogásokra, és tartalmazza a magyar fél által is elfogadott megoldásokat oly módon, hogy a magyar parlament által megszavazott jogszabály nem érinti a nemzeti szuverenitást és a román állampolgárok jogait.” Mircea Geoană külügyminiszter (PDSR) felszólalása az egyszerű indítvány vitáján (2002. március 7.).

366 Uo.

367 Uo. Corneliu Vadim Tudor (PRM) felszólalása.

részéről „fenyegeti” a román nemzeti érdekeket. E tekintetben a PRM álláspontjában nem következett be lényeges változás a jogszabály elfogadását követően. A párt képviselője júniusi felszólalásában a státustörvény elfogadása mögött Nagy-Magyarország visszaállítására vonatkozó törekvést vélt felfedezni,³⁶⁸ míg az indítvány vitájában a PRM felszólalói azt hangsúlyozták, hogy Magyarország elsősorban Erdély „elmagyarosításában érdekelt”, a jelentős pénzügyi támogatások „a térség gazdasági gyarmatosítását célozzák”. Magyarország szerepéhez hasonlóan a szélsőségesek mélységesen elítélő és negatív módon értékelték a kormányzó párt és az RMDSZ együttműködését, amely „népszerűtlen”, „románellenes”, megfélemlíti és diszkriminálja a választópolgárokat, és „megrengeti a román népet”.

A kialakult helyzetből a PRM egyetlen kiutat látott: az „európai standardokra” hivatkozva kérte a parlamenti pártok támogatását, ugyanis csak az indítvány elfogadásával „örizhető meg a román állam egységes nemzeti jellege”.³⁶⁹ Míg tehát a kormánypárt szempontjából a nemzeti érdek a státustörvény diszkriminatív jellegének megszüntetését és a román állam szuverenitásának védelmét jelentette, addig a szélsőségesek értelmezésében a nemzeti érdek a román állam egységes nemzeti jellegének és területi integritásának megóvásaként értelmezhető, szemben a regionalizációs törekvésekkel.

Az ellenzéki pártok közül a PD ugyan elítélte a jogszabály elfogadását, amiért az nem veszi figyelembe az európai normákat, és azzal, hogy diszkriminatív Románia lakosságára nézve, közvetlen módon befolyásolja a két állam együttműködését és jószomszédi viszonyát,³⁷⁰ azonban Paula Maria Ivănescu felszólalásában mégis együttműködésre hívta a politikai szereplőket, hogy közösen találjanak kiutat a „jogszabály okozta zsákutcából”.

A vitában a demokraták álláspontja azért tekinthető figyelemre méltónak, mert érvelési stratégiája arra irányult, hogy az indítvány szövegében szorosan összekapcsolódó kérdéseket – egyrészt a kormányzati tevékenység kritikáját, másrészt pedig a PDSR–RMDSZ együttműködését – szétválassa. A szövetség védelmében elsőként arra hivatkozott, hogy a kisebbségi szervezet az előző kormányzati ciklusban is biztosította a politikai stabilitást, másodsorban a memorandum és a kilencvenes évek első felében lezajlott Hargita–Kovászna-jelentés között vont párhuzamot, és a kormányzati tájékoztatás fontosságát hangsúlyozta.³⁷¹ Ennek ellenére a PD támogatta az indítvány elfogadását, mert Viorel Marian Pană szerint

368 Corneliu Ciontu képviselő felszólalása, 2001. június 19-i képviselőházi ülés. A képviselő szerint a román hatóságok „furcsa és ellentétes” fellépése annak tulajdonítható, hogy a PDSR engedett az MSZP zsarolásának, amiért az támogatta a Szocialista Internacionáléba való felvételét.

369 Carol Dina (PRM) felszólalása a szenátusi vitán.

370 Paula Maria Ivănescu (PD) képviselőnő napirend előtti felszólalása, 2001. június 26-i képviselőházi ülés.

371 Viorel Marian Pană (PD) felszólalásában arra emlékeztetett, hogy ha a drámai helyzet ismertetésével szemben a kormány képviselői megfelelőképpen tájékoztatják a vita résztvevőit – mint a memorandum vitáján –, akkor más lett volna a pártok álláspontja.

egyrészt megalapozott a szövege, másrészt úgy ítélte meg, hogy szükséges az indítványban felvetett kérdésekről vitát folytatni.

A státustörvény elfogadását követően a *PNL* úgy vélte, hogy a jogszabály erősíti az etnikai elkülönülést, amely ellentétes az egységes Európa eszméjével, ebből kiindulva nem támogatta romániai alkalmazását.³⁷² A párt álláspontján a két állam között megkötött egyetértési nyilatkozat sem hozott merő változásokat, amely a liberálisok szerint „politikai kötelezettségvállalásokat” foglal magába, és olyan alapvető kérdéseket érint, mint például a román állampolgárok „státusza”. Ebből kiindulva a *PRM* indítványát Norica Nicolai „parlamentari jogi aktusnak, demokratikus eljárásnak” nevezte.³⁷³

A liberálisok úgy vélekedtek, hogy a megegyezés mögött egy át nem gondolt külpolitikai lépés húzódott, ami „nem Románia érdekében történt”. E megállapítás szolgáltatja a kormány politikájával szembeni elégedetlenséget, amely egyrészt kiterjed az elodázott reformokra (gazdasági fejlődés, regionális fejlesztés, szubszidiaritás elvének gyakorlatba ültetése), másrészt pedig – a parlamenti ratifikáció elmulasztásával – komoly alkotmányossági problémákat érint.

Az *RMDSZ* annak ellenére, hogy több alkalommal tárgyalt a státustörvény kérdésében a kormányzó *PDSR*-vel, a jogszabály elfogadását követően parlamenti felszólalásaiban nem tematizálta a kérdést, vélhetően azért, hogy elkerülje a hevesebb vitákat és a szövetséget érintő vádak. A vitán felszólaló szövetségi elnök úgy értékelte, hogy tulajdonképpen két indítvány vitájáról van szó: míg az első a kormány tevékenységét érinti, addig a másik az *RMDSZ* ellen irányul.

Markó Béla felszólalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a rendszerváltást követően napirendre került a nemzeti kérdés és az interetnikus problémák, amelyre az egyik választ a konfrontáció, míg a másikat az együttműködés szolgálta. E tekintetben „azok a bátrak – fejtette ki –, akik felvállalták a párbeszédet; azok a bátrak, akik azokban az években vállalták az együttműködést és az interetnikus problémák megoldásának módjait...”.³⁷⁴ Az *RMDSZ* elnöke a memorandum aláírását a két állam együttműködésének bizonyítékaként értékelte, amely pozitív hatást gyakorolt az interetnikus viszonyra. Válaszolva az ellenzéki vádakra és Magyarország megnövekedett szerepére kifejtette, hogy a státustörvény által nyújtott kedvezmények ugyan fontosak, de „az erdélyi magyar közösség problémái itt Romániában, a parlament által elfogadott törvényekkel oldhatók meg”.³⁷⁵

372 Andrei-Ioan Chiliman (*PNL*) napirend előtti felszólalása a 2001. június 26-i képviselőházi vitán.

373 Norica Nicolai (*PNL*) felszólalása az indítvány vitáján.

374 Részlet Markó Bélának (*RMDSZ*) az indítvány vitáján elhangzott felszólalásából.

375 Uo.

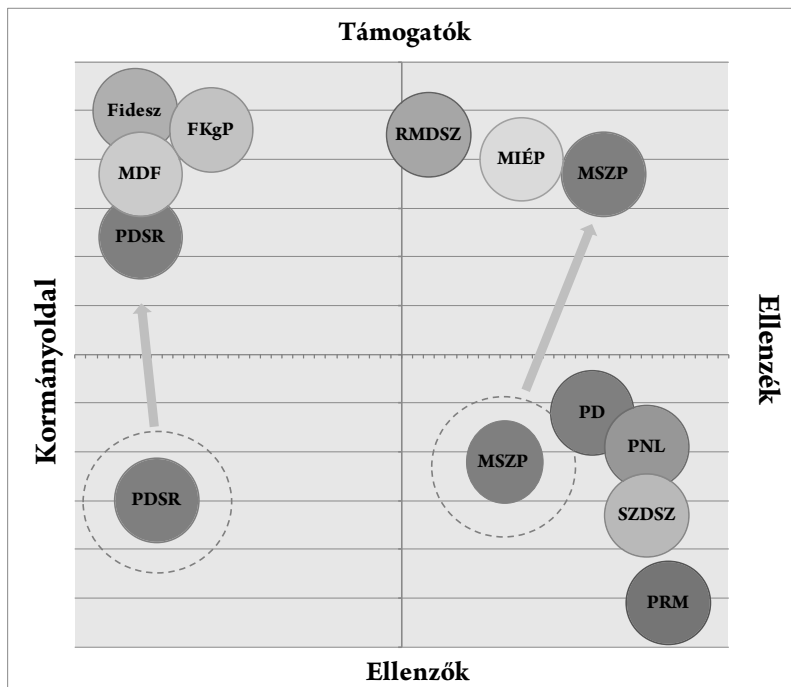
3.3. A PÁRTOK KÖZÖTTI MEGOSZTOTTSÁG JELLEMZŐI ÉS A PÁRTOK POZÍCIÓI

A parlamenti pártok érvrendszerének és álláspontjának ismertetéséből megállapítható, hogy kevés olyan közös pontot és értelmezést találunk, amely mindkét vitában megjelenne. A pártok közötti konszenzus elmaradása és az ellentétek mélyülése egyrészt az eltérő ideológiai felfogásnak és meggyőződésnek tulajdonítható, ami kiválóan tükröződött a státustörvény elfogadásának folyamatában, valamint az egyetértési nyilatkozat aláírását követő időszakban is. Másrészt, a vitában képviselt álláspontok belpolitikai számításokra is visszavezethetők: a jogszabály vitatott pontjainak napirenden tartásától, valamint a kormány állandó támadásától az ellenzéki pártok népszerűségük növelését remélték.

A magyar parlamenti pártok között konszenzus mutatkozott arra nézve, hogy kiemelt figyelemben kell részesíteni és támogatni kell a határon túli magyarságot, azonban az eszközök tekintetében jelentős eltérések mutatkoztak. Az SZDSZ képviselője, Szent-Iványi István a vitában találóan fogalmazta meg a kialakult helyzetet: „Tehát a vita nem az, hogy ki akar adni és ki nem akar adni, a vita nem az, hogy ki tartja fontosnak a nemzet ügyét vagy a határon túli magyarok ügyét, hanem a vita abban van, hogy ki tudja megfelelő módon ezeket a fontos célokat szolgálni.”³⁷⁶ Az ellenzéki pártok közül az MSZP és az SZDSZ folyamatosan vitatta a jogszabály célkitűzését és tartalmát, azonban a zárószavazáson az MSZP a jogszabály támogatása mellett döntött, amelyben a belpolitikai számítások is meghatározónak bizonyultak.

A román pártok – az RMDSZ kivételével – elutasították a jogszabály romániai alkalmazását, amit a szuverenitás megsértéseként és a kisebbségek védelmére vonatkozó európai standardok túllépéseként értékelték. Mind a kormánypárt, mind az ellenzéki pártok a nemzeti érdek kontextusában értelmezték a jogszabályt, amelynek alkalmazását meg kell akadályozni. Az ellenzéki pártok álláspontján a kormányközi megállapodás sem változtatott, annak ellenére, hogy a munkavállalási kedvezmények a nem magyar nemzetiségű román állampolgárokra is kiterjedtek. Ennek következtében a pártok pozícióját két dimenzió mentén ábrázoltam: a vízszintes tengelyen a kormányoldalt–ellenzék, míg a függőleges tengelyen a státustörvényt támogató és ellenző pártokat helyeztem el.

³⁷⁶ Szent-Iványi István (SZDSZ) felszólalása a státustörvény záróvitáján (2001. június 19.).



6. ábra. A parlamenti pártok pozíciói a státustörvény vitájában

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A 6. ábrán látható, hogy a státustörvény vitájában négy, egymástól világosan elkülönülő pozíció alakult ki:

1. A kormánypárti támogatók csoportja, amely az Orbán-kormányt alkotó koalíciós pártokat (Fidesz, FKgP, MDF) foglalta magába. A PDSR pozíciója azért érdemel különös figyelmet, mert kezdetől fogva ellenezte a jogszabály alkalmazását, azonban a magyar–román konzultációkat követően álláspontja a memorandum aláírásával megváltozott, és nem ellenezte a jogszabály romániai alkalmazását, ennek a döntésnek a következtében azonban a román ellenzéki pártok célkeresztjébe került.

2. Az ellenzéki támogatók csoportja, az MSZP és a MIÉP, melyek, annak ellenére, hogy ellenzéki pozícióból politizáltak, támogatták a jogszabály elfogadását. Noha mindkét párt számos kritikát megfogalmazott a jogszabállyal szemben, az MSZP álláspontjának változása szembetűnő: a szakbizottsági viták során támadta a jogszabály tartalmát, a végső szavazáson támogatta, viszont bírálta a kormányt az egyetértési nyilatkozat aláírásáért. Az RMDSZ szerepe azért tekinthető sajátosnak ebben a csoportban, mert formálisan ugyan nem volt tagja a román kormánynak, de egy parlamenti együttműködés keretében támogatta a PDSR-t.

3. A státustörvény elfogadását és alkalmazását ellenző pártok a román ellenzéki pártokat (PNL, PD) és az SZDSZ-t foglalja magába, akik az ellenzéki támogatókkal szemben elleneztek a jogszabály elfogadását és alkalmazását.

4. A vitában az egyedüli szélsőséges nézeteket valló PRM alkotja a szélsőséges pártok pozícióját: azon túlmenően, hogy elleneztek a jogszabály alkalmazását, egyszerű indítványt nyújtottak be a kormány ellen, illetve egy ellentörvény benyújtására tettek javaslatot, és mind Magyarország, mind az RMDSZ irányába szélsőséges nézeteket fogalmaztak meg.

3.4. FŐ TÉMÁK, ÉRVRENDSZEREK ÉS STRATÉGIÁK A VITÁBAN

A státustörvény és az indítvány vitájában a pártok érvrendszerében és témahasználatában számtalan hasonlóság, de alapvető különbségek is megfigyelhetők. A romániai magyarság helyzete és az RMDSZ pozíciója minden parlamenti pártnál megjelent, de míg a magyar vitában a támogatás és a szülőföldön való megmaradás kérdése került előtérbe, addig a román vitában a szövetség megnövekedett szerepe és érdekérvényesítő képessége vált a vita egyik meghatározó témájává.

A határon túli magyar közösségek megerősítése, a kedvezmények és a támogatások jellege, valamint a szomszédos államok tájékoztatása a kormányzó pártok domináns témáit jelentette. A felsorakoztatott érvek világosan jelezték, hogy a Fidesz, az MDF és az FKgP számára a nemzetpolitikai célkitűzések a külpolitikai napirend részét alkották: a kormányzó pártok egyrészt azt hangsúlyozták, hogy Magyarország lépését az európai intézmények is visszaigazolták: „az európai fórumok elismerték az anyaállami felelősségvállalását”, másrészt pedig kiemelték, hogy a magyar kezdeményezés nem egyedülálló a térségben, „a környező államokban is bevett gyakorlat a kisebbségek támogatása”. A magyar kormányzati lépést tehát nem egyszerűen nemzetpolitikai célkitűzésként tematizálták, amelyet Magyarország a kedvező konjunktúrának – a gazdasági fejlődésnek, a külpolitikai mozgástér növekedésének – tulajdoníthatóan megtehet, hanem olyan lépésként, melyet a Nyugat is támogat. A kormánypártok tehát arra törekedtek, hogy kibékítsék az egymásnak feszülő érveket és álláspontokat (Fidesz), segítsék a konszenzus kialakításának a lehetőségét (MDF), valamint részletezzék és válaszolják meg a felmerülő vitás kérdéseket (FKgP).

A kormányzó PDSR előnyösebb stratégiának látta, ha a konszenzusra irányuló törekvése helyett a memorandum megkötésének előnyeit és az elért eredményeket domborítja ki a vitában. A Velencei Bizottság döntése nyomán elismerte ugyan a kulturális és oktatási támogatások jogosultságát, azonban úgy értékelte, hogy a testület visszaigazolta a román fél aggályait, következésképpen neki adott igazat. Az egyetértési nyilatkozat aláírásával a kormány értelmezésében megszűnt a jogszabály diszkriminatív jellege, ugyanis a munkavállalási kedvezmények a

nem magyar nemzetiségű személyekre is kiterjedtek. A megállapodás tehát román szempontból jelentős diplomáciai siker, melyet a PDSR a nemzeti érdek hatékony képviselőjeként értelmezett.

A státustörvény vitájában – az alapszerződés vitájához képest – kevesebb szó esett a kisebbségi jogok érvényesítéséről: noha több alkalommal történt utalás arra, hogy a határon túli magyarok helyzete még nem „konszolidált”, és számos területen vannak hiányosságok, a magyar kormányzó pártok, de az ellenzék részéről elhangzó érvek is elismeréssel szóltak a határon túli szervezetek politikai és kormányzati szerepéről. A velük folytatott együttműködés erősítése, illetve az intézményes kapcsolatok fenntartása a vitában kiemelt fontosságú nemzetpolitikai célkitűzésként értelmeződött.

Az ellenzéki pártok (MSZP, SZDSZ, RMDSZ, PRM) helyzete további magyarázatot kíván, annak tulajdoníthatóan, hogy többirányú vitát folytattak: egyrészt a vita során cáfolták a kormánypárti érveket, másrészt a dokumentum aláírását ellenző pártokkal is vitát folytattak. Jó példa erre a vitában az RMDSZ és a PRM szenátorai közötti szóváltás vagy az MSZP és az SZDSZ prominens képviselőinek, Tabajdi Csabának és Bauer Tamásnak a vitája a határon túli magyarok helyzetének rendezésére irányuló javaslatokról.

A fő témák és érvrendszerek értelmezéséből a legfőbb tematikai különbségek is kirajzolódtak a vitában. Míg a magyar vita a nemzetpolitika keretrendszerében értelmeződött – beleértve az államközi viszonyokat is, melyek segíthetik a határon túli magyar közösségek helyzetének javítását –, addig a szenátusi vitában a státustörvény és az államközi megállapodás más dimenzióban, a szuverenitás és a nemzeti érdek védelmeként tematizálódott, és a vita arról szólt, hogy a kormány fellépése a magyar nemzetpolitikai törekvésekkel és a jogszabály romániai alkalmazásával szemben mennyiben tekinthető eredményesnek. A kormány által bemutatott eredményeket és sikereket az ellenzéki pártok az indítvány támogatásával nemzetbiztonsági kérdésnek minősítették. A PRM, PD és a PNL úgy ítélte meg, hogy a kormány nem képviselte konzekvensen a román nemzeti érdekeket, a memorandum aláírásával pedig Budapest akarata érvényesült, amelynek következtében az RMDSZ pozíciója is megerősödött. Az ellenzék stratégiája tehát arra irányult, hogy az egyetértési nyilatkozat mellett a kormánypárt és a szövetség együttműködését is támadják, amelynek keretében magyarellenes kijelentések is elhangzottak.

A státustörvény vitája a nemzetről szóló vita újabb állomásának tekinthető, amelyre Kántor Zoltán több publikációjában rámutatott (Kántor 2002a: 2014). A vita során felmerülő kérdések – ki a magyar? ki tartozik a magyar nemzethez? –, valamint a felszólalásokból kirajzolódó nemzetkonceptiók újra napirendre helyezték a nemzet meghatározásának problematikáját, melyet a státustörvény jogalanyainak minél pontosabb körülhatárolása tett szükségessé. Noha a vita eredményeként nem alakul ki többpárti konszenzus a felvetett problémákról, a különböző álláspontokból, amelyek 1. a kedvezményezettek körének lehetséges

kiterjesztésére (hogyan viszonyulunk a nyugati magyarsághoz), illetve 2. ennek korlátozására (a törvény nem terjed ki Ausztriára), végül 3. a jogalanyiség kritériumrendszerének véglegesítésére vonatkozott, megszületett egy olyan – távolról sem lezárt – koncepció, amely a jogszabály alkalmazásával kitüntetett figyelmet szentelt a határon túli magyarságnak.

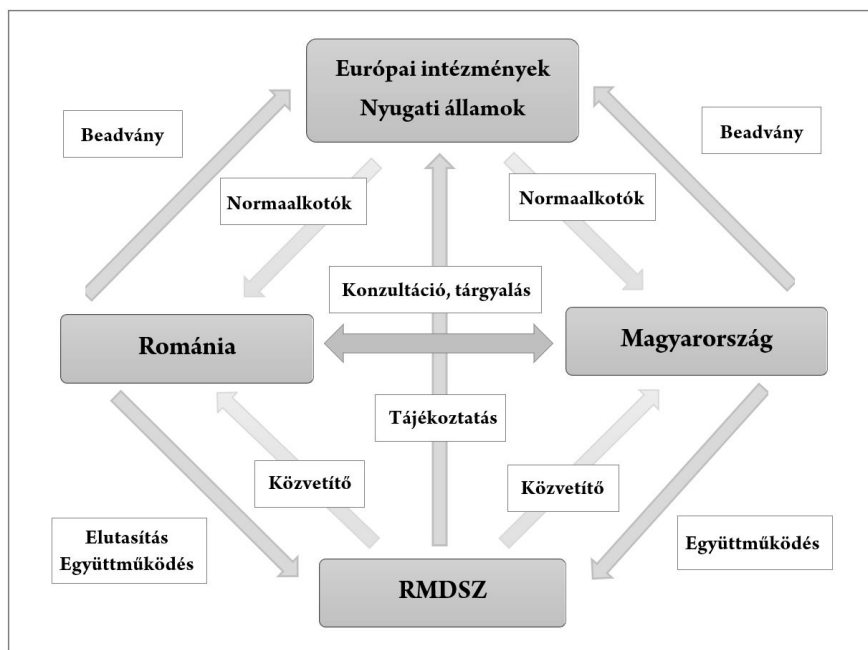
13. táblázat. Uralkodó témák és alkalmazott stratégiák a státustörvény vitájában

	Pártok	Uralkodó témák	Alkalmazott stratégia
Magyarország	Fidesz	Határon túli magyarok, MÁÉRT, nemzetpolitika, kedvezmények és támogatások	Integratív stratégia (az egymásnak feszülő érvek kibékítése)
	MDF	Nemzetpolitika és a határon túli magyar közösségek megerősítése, a támogatások és a kedvezmények jellege	A konszenzus megteremtésére irányuló stratégia
	FKgP	Kedvezmények, támogatások, nemzetkoncepció	Magyarázó stratégia
	MSZP	Kétoldalú kapcsolatok, határon túli magyarok, MÁÉRT, a kedvezmények és támogatások jellege, nemzetpolitika	Szembeállítás, mellyel delegitimálják a kormányoldal érveit, konstruktív ellenzéki szerep
	SZDSZ	Kedvezmények és támogatások jellege, kétoldalú kapcsolatok, határon túli magyarok	Szembeállítás, a kormány érveinek cáfolata
Románia	PDSR	Magyar fél és a kétoldalú kapcsolatok, RMDSZ, diszkrimináció és területi hatály, európai fórumok, nemzeti érdek	Az elért sikerekre épülő integratív stratégia
	PRM	PDSR–RMDSZ paktum, szuverenitás és nemzeti érdek, diszkrimináció és területi hatály	A szuverenitást és a nemzeti érdeket érintő veszélyek; szélsőséges értelmezések
	PD	Magyar fél, kétoldalú kapcsolatok, RMDSZ helyzete, nemzeti érdek	Deeticizáló stratégia
	PNL	Diszkrimináció és területi hatály, nemzeti érdek	Nincs domináns stratégia
	RMDSZ	Magyar kisebbség helyzete, kedvezmények, többség–kisebbség viszonya	Etnicizáló stratégia

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A parlamenti vitákban jelentős teret kaptak a hivatkozások, aminek alapján több típusú érvet különböztethetünk meg: 1. történelmi események, történelmi időszakok: Trianon, Kádár-korszak (magyar vita); Moldova és Havasalföld egyesülése, Nagy-Románia (román vita); 2. történelmi személyek, politikusok, írók, költők: Bibó István, Illyés Gyula, József Attila, Sütő András, Szabó Dezső, (magyar vita); Ion C. Brătianu (román vita); 3. a közelmúlt politikai fejleményei: mindkét vitában megjelent a kommunizmus bukása, rendszerváltás, az előző kormány sikereinek hangoztatása és a magyar–román alapszerződés; 4. nemzetközi szervezetek és európai fórumok, európai példák és gyakorlatok: az EU, a Velencei Bizottság

(mindkét vitában megjelent); európai autonómiaformák, ET 1201. sz. ajánlása (magyar vita); 5. kutatóintézetek: Balázs Ferenc Intézet felmérése (magyar vita).³⁷⁷



7. ábra. Szereplők, folyamatok és funkciók a státustörvény vitájában

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

Magyarország és a határon túli magyar közösségek viszonyában a magyar–magyar kapcsolatok intézményesítése és a határon túli politikai szervezetek bevonása a státustörvény előkészítésén dolgozó szakbizottságok munkájába jelentős, példa nélküli fejleményként értékelhető. A MÁÉRT megalakításával a kormány az érdekvérvényesítés új színterét hozta létre, ahol olyan konszenzust kívánt kialakítani a határon túli magyarok ügyében, amely elősegíti a nemzeti integrációt. A jogszabály elfogadásának folyamatában ezért a Fidesz kiemelten nyilatkozott a határon túli szervezetek szerepéről és a MÁÉRT-ben folyó munkáról, amelyet a külügyi vitákon számos esetben megkérdőjeleztek az ellenzéki felszólalók. A folyamatos ellenzéki támadások azonban csak részben tükröződtek a jogszabály záró szavazásán, amelyen az MSZP képviselői is támogatták a státustörvényt.

³⁷⁷ A Balázs Ferenc Intézet által készített felmérés rámutat annak a veszélyére, hogy az aktuálpolitikai kérdéseket tematizáló kutatások hogyan rendelődnek alá a pártterdeknek, és a vitában felszólaló képviselők a felmérés megállapításait miként használták fel saját érvrendszerük alátámasztására.

A belpolitikai vitákon túlmenően a jogszabály elfogadása jelentős feszültségekhez vezetett a magyar–román és magyar–szlovák relációban, mivel a két szomszédos állam azzal vádolta a magyar felet, hogy nem tájékoztatták őket megfelelő módon, a jogszabály elfogadásával pedig „kész tények elé állította” őket a magyar vezetés. Noha mind a külügyi bizottság ülésein, mind a parlamenti viták keretében felmerült a szomszédos államok tájékoztatása, a probléma jellegéből adódóan a legkörültekintőbb és legrészletesebb tájékoztató sem előzhette volna meg a felek között kialakult vitát.³⁷⁸ A kormány döntése mögött nagy szerepet játszhattak az alapszerződés tárgyalásainak tapasztalatai, amelyek során többéves tárgyalásokat követően lehetett eredményeket felmutatni. A státustörvény esetében egy hosszabb egyeztetési folyamatot a kormány nyilvánvalóan el szeretett volna kerülni. Ennek ellenére a kialakuló vitában a magyar fél nyitott volt a konzultációkra, mert pozíciója előnyösebbnek bizonyult, ugyanis a jogszabály alkalmazásával – végrehajtási rendeletek elfogadásával – volt hová „visszalépnie”. Ezt bizonyítja a román féllel megkötött egyetértési nyilatkozat is. A dokumentum olyan kompromisszumos megoldásnak bizonyult, amely nem eredményezett lényeges módosulásokat a jogszabály végrehajtásában, következésképpen elfogadható volt a magyar fél számára.

A magyar fél nemzetpolitikai lépése és kisebbségi kérdésben tanúsított kezdeményező pozíciója nagy ellenállást váltott ki a román diplomáciában. A kialakult helyzetben a román vezetés úgy próbált fellépni – hangsúlyozva a jogszabály és az anyaállami szerepvállalás bővítésének elutasítását, valamint a román állam szuverenitásának védelmét –, hogy az államközi vita semmilyen formában ne befolyásolja Románia integrációját. Ennek érdekében a nyílt vita felvállalása helyett a Velencei Bizottság megkeresése kiváló kezdeményezésnek bizonyult, a testülettől pedig azt várta, hogy foglaljon állást az anyaállam felelősségének kérdésében, amely közvetve az európai kisebbségvédelem időszerű kérdéseit is érintette.³⁷⁹ Noha a testület nem foglalt állást egyik kezdeményezés mellett sem, az ajánlásnak irányadó szerepe volt abban, hogy a felek tárgyalások révén, rövid időn belül rendezzék a kialakult vitát, amely végső soron mindkét fél számára nyerési helyzetet eredményezett: egyrészt lehetővé vált a jogszabály romániai alkalmazása, másrészt a román munkavállalók számára megnyílt a magyar munkaerőpiac.

A kormányzó PDSR mozgásterét és a vitában betöltött pozícióját a belpolitikai erőviszonyok nagyban meghatározták. Az ellenzéki pártok kritikája egyrészt

378 Bárdi Nándor szerint a státustörvény körül kialakult konfliktust „lehetett volna másként kezelni, de nem lehetett megspórolni”. A történész úgy vélte, hogy a kormányzat ott hibázott, hogy nem tájékoztatta megfelelőképpen az adott állam közvéleményét (Bárdi 2004a: 180).

379 A Velencei Bizottsághoz benyújtott román álláspont megjelentetését és népszerűsítését a román külügy kiemelt prioritással kezelte. Maga a külügyminiszter és néhány munkatársa szerkesztésében szakmai kiadványt jelentetett meg, azzal a céllal, hogy a nemzetközi jog és a Velencei Bizottság ajánlására alapozva elítélje a státustörvényt (Nástase és mtsai 2002).

a kormányprogram megvalósítása terén tapasztalható hiányosságokra, másfelől pedig a magyar kisebbségnek tett engedményekre, az RMDSZ-szel kötött parlamenti megállapodás bírálatára irányult. A PDSR belpolitikai pozíciója azonban – kisebbségi kormányzásról lévén szó – nem bizonyult stabilnak, ez pedig arra készítette a kormánypártot, hogy az ellenzéki bírálatok ellenére fenntartsa a szövetséggel folytatott együttműködést, aminek keretében rendszeres egyeztetésekre és konzultációkra került sor a szövetség vezetőségével.

A magyar és a román féllel folytatott konzultációknak és tárgyalásoknak tulajdoníthatóan az RMDSZ jelentős közvetítő szerepet tölthetett be a vitában. Pozíciója egyrészt a magyarországi nemzetpolitikai változásoknak, a magyar–magyar kapcsolatok intézményesülésének és a jogszabály előkészítésében játszott szerepének, másrészt a román belpolitikai helyzetnek, a PDSR-vel kötött parlamenti együttműködésnek köszönhetően felértékelődött. Míg a szövetség a MÁÉRT, valamint a külügyi bizottság ülésein több alkalommal kifejezhette a jogszabállyal szembeni elvárásait – törvényes keret a magyarországi munkavállalásra, oktatási kedvezményekben való részesülés, hozzáférés az egészségügyi ellátáshoz –, és hozzájárulhatott a kedvezmények pontosításához, addig a román politikai szereplőket arról kellett meggyőznie, hogy ez nem irányul a román nemzeti érdekek és állampolgárok ellen. Ebből a felértékelődött pozícióból az RMDSZ sikerrel közvetített a felek között, és meggyőzte a kormányzó pártot arról, hogy ne akadályozza a jogszabály romániai alkalmazását, amellyel a szövetség is jelentős erőforrásokra tett szert.

A kormányzó párttal kötött parlamenti együttműködés – a státustörvény vitájának sikeres rendezésén túlmenően – jelentős, a magyar kisebbség szempontjából is fontos döntéseket és jogszabályi változásokat eredményezett. Ebben az időszakban az RMDSZ felhagyott a sérelmi politizálással és az európai fórumokat megcélzó kisebbségi panaszokkal. Ehelyett a szövetség külkapcsolatai visszafogottabbá váltak, és arra irányultak, hogy tájékoztassák az európai fórumokat a bevezetett reformokról és intézkedésekről, hangsúlyozván mindazonáltal a magyar közösségeket érintő problémákat és azon hiányosságokat, melyek a kisebbségeket érintő jogszabályok gyakorlati érvényesülésével kapcsolatosak.

A státustörvény elfogadása és a magyar–román vita kialakulása az európai fórumok napirendjére helyezte a határon túli nemzettársakért viselt anyaállami felelősség kérdését. Az alapszerződés vitájához hasonlóan az európai fórumok normaalkotókként jelentek meg, szerepük pedig a keretek – az anyaállami felelősség – meghatározásában bizonyult irányadónak. A Velencei Bizottság jelentése az érvényben levő európai gyakorlatokról, a követendő mintákról adott áttekintést, egyben pedig iránymutatásként szolgált a felek közötti vitás kérdések feloldásában. Az európai intézmények – különösképpen a főbiztos – a stabilitás fenntartásában voltak érdekeltek, ezért a hangsúly a konzultációk folytatására helyeződött, az államközi kapcsolatok mielőbbi rendezésének igényével. Az európai intézmények

kezdeményezései, a magyar és a román féllel folytatott tárgyalásai, esetenként pedig az RMDSZ vezetőségével való találkozók arra engednek következtetni, hogy a magyar–román kapcsolatok alakulása, különösen pedig az anyaállami felelősségvállalással felmerülő politikák és a kisebbségi jogok – az EU-s csatlakozás vonatkozásában – az európai politika napirendjének meghatározó kérdéseit jelentették.

4. A STÁTUSTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA ÉS HATÁSVIZSGÁLATA

A magyar–román memorandum aláírása – mint az a korábban ismertetett ellenzéki pártok reakcióiból látható volt – nem zárta le a státustörvény körül kialakult vitákat, ráadásul az eltérő értelmezések – melynek terepét a külügyi bizottság jelentette – tovább mélyítették a pártok megosztottságát. Az MSZP és az SZDSZ képviselői már a bizottság január 11-i ülésén számos ponton vitatták a kormányfői megállapodást. Míg az MSZP úgy értékelte, hogy a miniszterelnöki megállapodás felülbírálta egy Országgyűlés által elfogadott törvényt, és elmarasztalta a kormányt, amiért a munkavállalói kedvezményeket a nem magyar nemzetiségű román állampolgárokra is kiterjesztették,³⁸⁰ addig az SZDSZ képviselője „presztízsmegállapodásként” értékelte az együttműködési nyilatkozatot, amely alapján módosította a jogszabály célkitűzését.³⁸¹ Az egyetértési nyilatkozattal szembeni kifogások az SZDSZ-t a törvény módosítására, az MSZP-t pedig egy határozati javaslat benyújtására készítette, azonban a bizottság következő ülésén mindkét indítvány tárgysorozatba vételét elvetette.³⁸² Ez azt jelentette, hogy parlamenti eszközökkel az ellenzéknek már nem volt lehetősége a jogszabály módosítására, azonban a közelgő kampányidőszak lehetőséget adott a kérdés újbóli felvetésére.

Az országgyűlési választások kampányában az MSZP nem zárta ki a törvény bizonyos részeinek átgondolását. A módosítás lehetőségéről és az egyetértési nyilatkozat újratárgyalásáról elsőként az MSZP elnöke, Kovács László beszélt. Ezzel szemben a konzultációk folytatását, valamint a memorandum újratárgyalását az RMDSZ vezetése szükségtelen lépésnek tartotta. A magyar felvetést Adrian Năstase miniszterelnök is elutasította, aki szerint román oldalon nem vetődött

380 Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának a 2002. január 11-i üléséről. Tabajdi Csaba (MSZP) felszólalása.

381 „Van két olyan kérdés, ahol egyértelműen román vonatkozásban nem érvényesül a törvény eredeti célkitűzése. Nem érvényesül a hozzátartozói igazolványok kiadása vonatkozásában, hiszen erről lemondott a megállapodás, és nem érvényesül az a törvényes feltétel sem, hogy a Magyar igazolvány kiadásának feltétele az ajánló testületek által adott ajánlás. Igaz, hogy van egy dokumentációs jelzés, de román vonatkozásban ezt hatályon kívül helyezték. Ez haladéktalanul szükségessé teszi a törvény módosítását.” Uo. Szent-Iványi István felszólalása.

382 Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának a 2002. január 30-i üléséről.

fel a módosítás szükségessége, és az államközi kapcsolatok jelenlegi szakaszában „nem lenne hasznos az élénk vitát okozó kérdés újbóli megnyitása”.³⁸³

A választások után az MSZP és SZDSZ által alkotott kormány azonban nem tett le a státustörvény módosításáról: az erre irányuló törekvése megjelent a kormányprogramban,³⁸⁴ majd június végén a külügyminisztérium tájékoztatta az ET PKGY elnökét és főtítkárárt a státustörvény módosításáról. Május és június folyamán a határon túli magyarok képviselőivel tartott egyeztetéssorozatot követően a kormány július 17-re hívta össze a MÁÉRT ülését. Az ülésen felszólaló Kovács László külügyminiszter a szomszédos államok reakcióira, valamint az európai fórumok részéről érkező álláspontokra hivatkozva kezdeményezte a jogszabály módosításáról szóló eszmecserét, amelynek egyszerre több elvi követelménynek kell megfelelnie.³⁸⁵ A résztvevők tudomásul vették a jogszabály módosításának tényét, ugyanakkor fontosnak tartották, hogy a módosításra irányuló javaslatokat a MÁÉRT keretében vitassák meg.³⁸⁶ A jogszabály módosítására vonatkozó érdemi egyeztetésekre a MÁÉRT következő, november 17-i ülésén került sor. A résztvevőkből megalakult ad hoc bizottság kidolgozta azokat az elveket, melyek figyelembevételével támogatják a kormánynak a jogszabály módosítására irányuló kezdeményezését. A bizottság által kidolgozott elvek érintették az oktatási-nevelési támogatásokat, a munkavállalás, valamint a törvény jogalanyaira vonatkozó rendelkezéseket.³⁸⁷

A határon túli szervezetek tájékoztatása és a jogszabály módosításába való bevonásuk mellett a magyar kormány államközi szinten is tárgyalásokat kezdeményezett a román féllel: a nyár folyamán, július 6-án egy miniszterelnöki találkozóra, míg szeptember 4–5. között külügyminiszteri találkozóra került sor, amelyek napirendjén szerepelt ugyan a státustörvény módosítása, a tárgyalások mégis a magyar–román stratégiai partnerségre vonatkozó nyilatkozat előkészítése szempontjából bizonyultak kiemelkedőnek, amit november 29-én írt alá a két állam

383 Románia ragaszkodik a státustörvény módosítását ígérő Orbán–Năstase-egyezményhez. *Szabadság*, 2002. május 8., 1. és 8.

384 A kormányprogram a kedvezménytörvényt „eredeti céljainak” megtartásával módosítaná, amely összhangban lenne a határon túli magyarság érdekeivel, az európai normákkal és a szomszédos államok elvárásaival. A Medgyessy Péter miniszterelnök által beterjesztett Kormányprogram külpolitikai része, 2002.

385 „A módosítás legyen összhangban a jogszabály eredeti céljaival; legyen elfogadható Magyarország és a határon túli magyarok, az európai fórumok, valamint a szomszédos államok számára.” Kovács László külügyminiszter beszéde a MÁÉRT V. ülésén, 2002.

386 A Magyar Állandó Értekezlet V. ülésének zárónyilatkozata, 2002.

387 A bizottság három területen javasolt módosításokat: 1. oktatási-nevelési támogatások: a támogatások kiterjesztése egy gyermekre; a támogatás címzettje lehessen oktatási intézmény, valamint pedagógusszervezet; 2. munkavállalás terén támogatták, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyek munkavállalására a „külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni”; 3. a támogatások igénybevétele a Magyar igazolvány, valamint a Magyar hozzátartozói igazolvány ad lehetőséget. E dokumentumok kiadásának rendjét és a határon túli szervezetek szerepét a kormány végrehajtási utasítások szintjén, a MÁÉRT részvevőivel egyeztetve rendezi. A Magyar Állandó Értekezlet VI. ülésének Zárónyilatkozata, 2002. Az RMDSZ szatmári kongresszusán határozatot fogadott el a jogszabály módosítása kapcsán, és amellel állt ki, hogy a törvény „új formájában is őrizze meg lényegét”. Határozat a kedvezménytörvény módosításával kapcsolatban, 2003.

miniszterelnöke.³⁸⁸ Magyarország és Románia kormányainak újabb célkitűzése, amely arra irányult, hogy a kisebbségi szakbizottság hatáskörébe utalja a jogszabálymódosításának az előkészítését, nem hozott eredményt.³⁸⁹ Következésképpen a módosításnál egyrészt a kormány elképzelése, másrészt a MÁÉRT ülésén elfogadott elvek, valamint az európai fórumok újabb javaslatai érvényesültek.

December 5-én Günter Verheugen, az EU bővítési biztosa levelet küldött Medgyessy Péter miniszterelnöknek, amelyben a státustörvénnyel kapcsolatos kifogásainak adott hangot. A biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a magyar nemzetre való utalást „kulturális jellegű hivatkozásra” kellene cserélni, ugyanis a jogszabályban oly módon értelmeződik, „mintha azzal Magyarország különleges politikai kötődés létrehozására törekedne, ami ütközik a szomszédos államok joghatóságának és szuverenitásának elvével”. További kritikaként jelentek meg a jogszabály területen kívüli és diszkriminatív hatásai. Végezetül a biztos újból felhívta a magyar fél figyelmét, hogy a csatlakozáskor a módosított jogszabály összeegyeztethető kell legyen a közösségi joggal.³⁹⁰

A korábbiakban már említett Jürgens-jelentést a Közgyűlés 2003 júniusában fogadta el.³⁹¹ A jelentés kidolgozásának időbeli elhúzódása annak tulajdonítható, hogy az ET PKGY jogi és emberjogi bizottsága kétszer, először 2002. június 24-én, másodszer pedig szeptember 2-án kérte a jelentés átdolgozását és kiegészítését, amelyet Tabajdi Csaba, a magyar ET-delegációt vezetője több szempontból is élesen kritizált. Figyelembe véve a kritikákat és javaslatokat a jelentéstevő december 4–6. között látogatást tett Pozsonyban és Bukarestben, tárgyalta a két kormány képviselőjével és Markó Béla szövetségi elnökkel is. E találkozók alapján a jelentést 2003 májusában véglegesítette, amiben tükröződtek a jogszabállyal szembeni kifogások egyrészt az európai fórumok, másrészt a szomszédos államok részéről. Jürgens a nemzet fogalmának európai értelmezését vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályban szereplő nemzetkonceptió „bizonyos körülmények között az államhatárok el nem ismeréseként értelmezhető”.³⁹² További módosítást igényel a Magyar hozzátartozói igazolvány, a gazdasági és szociális kedvezmények és a magyar szervezetek szerepe a jogszabály alkalmazásában, melyek kétoldalú egyezményekkel is rendezhetők. E javaslatok figyelembevételével a jelentés felkérte a magyar kormány képviselőit, hogy az európai fórumok ajánlásai értelmében folytassa a szomszédos államokkal való tárgyalásokat, és módosítsa a jogszabályt.³⁹³

388 Nyilatkozat a magyar–román stratégiai partnerségi kapcsolatokról és együttműködésről, 2002.

389 Akisebbségi szakbizottság 2002. szeptember 13–14. között Gyulán, valamint 2003. június 12-én Sepsiszentgyörgyön megtartott ötödik ülésének jegyzőkönyve értelmében a felek tárgyaltak a jogszabály módosításáról, ellenben konkrét módosítási javaslatokról nem egyeztek meg.

390 Günter Verheugen's Letter to Hungarian Prime Minister Péter Medgyessy, 2002.

391 Resolution 1335 (2003). Preferential treatment of national minorities by the kin-state (Jürgens-jelentés).

392 A Jürgens-jelentés 10. pontja.

393 Uo. 13. pont.

A parlamenti pártok és a határon túli szervezetek a MÁÉRT május 24-i ülésén vitatták meg a jogszabály módosításának tervezetét, és egyetértettek abban, hogy 1. meg kell őrizni a törvény eredeti céljait; 2. a jogszabály Magyarország EU-taggá válása után is maradjon érvényben; 3. semmilyen formában ne sérüljön a Magyar igazolvány jelentősége.³⁹⁴ Az Országgyűlés június 16-án kezdte meg *A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény* módosításának tárgyalását, és a részletes vitát másnap zárta le. A módosításról szóló vitában kirajzolódta a pártok közötti ellentétek: míg a kormánykoalíció a módosítás és a jogszabályról szóló többéves vita lezárása mellett érvelt, addig az ellenzéki képviselők több szempontból – nemzetfogalom, támogatási rendszer, igazolvány kérdése – „visszalépésként” tekintettek a módosított tervezetre,³⁹⁵ amely tükröződött a zárószavazás eredményében.³⁹⁶

A módosítás az európai fórumok és a szomszédos államok által kifogásolt rendelkezéseket kívánta rendezni. A jogszabály alapját érintő elvi módosítást képezett a preambulumban szereplő, az egységes magyar nemzetre való hivatkozás (Kántor 2010: 494), amely kikerült a szövegből.³⁹⁷ A gyakorlati módosítások között említendő, hogy a Magyar igazolvány vagy a Magyar hozzátartozói igazolvány iránti kérelmeket a diplomáciai és konzuli képviseletekhez lehet benyújtani, ezzel az ajánlószervezetek formálisan megszűntek, ugyanis szerepük a továbbiakban csak a tájékoztatásra korlátozódott. A módosítások a kedvezmények és a támogatottak körét is érintették. Míg a határon túli magyarokat érintő munkavállalási kedvezmények megszűntek, addig a támogatásban részesülők köre a MÁÉRT-javaslatok alapján bővült: ennek következtében lehetővé vált az oktatási-nevelési támogatás egy gyermek utáni igénylése, míg oktatási támogatásban részesülhettek az oktatási és nevelési intézmények mellett működő szülői, illetve pedagógusszövetségek is.³⁹⁸

A státustörvény módosítását pozitívan értékelte a román külügyminisztérium, és magas szintű tárgyalásokat kezdeményezett a jogszabály romániai alkalmazásáról, amelynek keretében július elsején a két állam miniszterelnöke egy kétoldali megállapodás előkészítésében egyezett meg. Röviddel a miniszterelnöki találkozó után, július 18-án Kovács László és Mircea Geoană társelnökletével ülésezett a

394 A Magyar Állandó Értekezlet VII. ülésének Zárónyilatkozata, 2003. A Fidesz, valamint a határon túli szervezetek közül KMKSZ és a VDMP nem írta alá a zárónyilatkozatot.

395 2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról. Az általános és részletes vitára június 16–17-én került sor.

396 Az Országgyűlés a státustörvény módosítását a 195 : 173 arányban fogadta el.

397 A jogszabály a következőképpen módosult: „...a magyar nemzeti azonosságtudata megerősítésének, valamint a magyar kulturális örökséghez való kötődésének mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatásának érdekében”. Lásd a 2003. évi LVII. törvény 1. §-át.

398 Uo. 14.§.

magyar–román kormányközi vegyes bizottság, amelynek keretében a felek meg-
egyeztek a státustörvény romániai alkalmazásáról.³⁹⁹

A státustörvény végrehajtásáról szóló megállapodást a két állam miniszter-
elnöke szeptember 23-án írta alá. A megállapodás értelmében 1. a nem magyar
nemzetiségű román állampolgárok nem részesülhetnek kedvezményekben;
2. az igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárás Magyarország területén zajlik, a
kérvények fogadásában pedig a magyar diplomáciai és konzuli képviseltek is il-
letékesek; 3. megszűnt az ajánlószervezetek szerepe; 4. a magyar nyelven tanu-
ló diákok és pedagógusok Magyarország területén igénybe vehetik az oktatási
kedvezményeket; 5. az oktatási kedvezmények szétosztásában pedig az Iskola
Alapítvány az illetékes.⁴⁰⁰

A státustörvény alkalmazásáról szóló második magyar–román megállapo-
dás lezárta a jogszabály elfogadását követő többéves vitát a felek között, amely-
nek következtében zökkenőmentesen folytatódhatott az igazolványok iránti ké-
relmek leadása, illetve kibocsátása. A jogszabály életbe lépésétől 2007. január
31-ig a Magyarországgal szomszédos államokban 879 805 kérelmet regisztráltak,
amelynek több mint felét, 514 246 kérelmet (58,45%) Romániában nyújtották be
(Császár 2009: 104). A kérelmek időbeli alakulásából, amelyről részletes áttekin-
tést a 14. táblázat nyújt, jól látható, hogy a Magyar igazolvány és a Magyar hoz-
zártartozói igazolvány iránti kérelmek kétharmadát a törvény életbe léptetésének
első évében nyújtották be. Az ezt követő években folyamatosan csökkent az ér-
deklődés az igazolványok iránt: Császár ezt nem a potenciális kérelmezők „elfo-
gyásával” magyarázza, hanem a jogszabályt érintő módosításokkal, ugyanis egyes
támogatások folyósításánál – pl. az oktatási-nevelési támogatás esetében – már
nem volt feltétel az igazolvány (Császár 2009: 106).

14. táblázat. Regisztrált kérelmek száma és aránya (2002. január 1. – 2007. január 31. között)

Év	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kérelmek száma	340 154	92 718	74 754	6 427	143	50
%	66,15	18,05	14,55	1,27	0,02	0,01

Forrás: saját számítások (Császár 2009: 253) alapján

A Magyar igazolvány kérelmezése mögötti indokok – a kérelmezők bevallása sze-
rint – többfélék, amelyre az Etnikumközi Viszonyok Kutatóközpontjának 2003

399 Az ülést követő sajtótájékoztatón mindkét fél jelentős eseménynek nevezte a megállapodást, a magyar külügymin-
iszter pedig kiemelte, hogy „a megállapodás egyetlen pontja sem korlátozza a kedvezménytörvény eredeti cél-
jainak érvényesülését, hatékony alkalmazását, tehát azt, hogy segítséget nyújtson a határon túli, így a romániai
magyaroknak is a szülőföldön való boldoguláshoz és magyarságuk, azaz nyelvük és kultúrájuk megőrzéséhez.”

Kedvezménytörvény – a magyar és a román külügyminiszter nyilatkozata. MTI, 2003. július 18.

400 Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, 2003.

októberében végzett vizsgálata is rámutatott. Az *erdélyi magyarok röntgenképe* c. kutatásból megállapítható, hogy mind a magyar nemzethez tartozó érzelmi, mind pedig a materiális ösztönzők szerepet játszottak az igénylésénél. A kérelmezők többsége (60%-a) érzelmi indokokkal magyarázza a dokumentum kiváltását, míg a fennmaradó 40% esetében a támogatások és a kedvezmények mögötti anyagi ösztönzők és előnyök érvényesültek.

15. táblázat. A Magyar igazolvány kiváltásának indokai

A kiváltás mögötti indokok	A válaszadók aránya (%)
Minden magyarnak kell legyen igazolványa	23,2
A magyar nemzethez tartozás bizonyítéka	19,3
Az igazolványban azt írja: „magyar vagyok”	13,7
Másképp érzem magam, amikor Magyarországra utazom	4,3
Valamire hasznos lehet	19,3
Kedvezmények, támogatások	11,9
Segít a munkavállalásban	6,3
Személyes környezet hatására	2,1

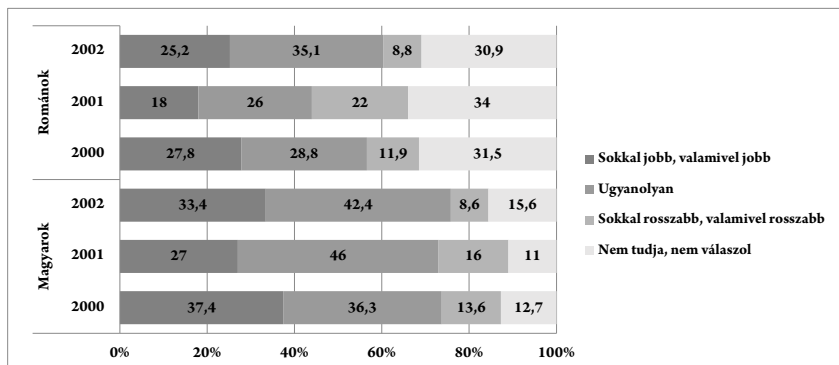
Forrás: Az erdélyi magyarok röntgenképe, 2003. október. *Szabadság*, 2003. december 4.

Ami a támogatásokat és kedvezményeket illeti, a válaszadók több mint fele az oktatási-nevelési támogatást tartja a legfontosabbnak (56,8%), míg valamivel több mint egyharmaduk az utazási kedvezményeket emelte ki. A megkérdezettek 4,4%-a a diákigazolványt, 1,5%-a pedig a pedagógusigazolványt és szintén 1,5%-a az ingyenes múzeum-, illetve könyvtárlátogatást jelölte meg a legjelentősebb kedvezményként.

A státustörvény elfogadásáról és végrehajtásáról kialakult államközi vita a többség–kisebbség viszonyának alakulását is befolyásolta, amely tükröződött az országos reprezentatív mintán végzett közvélemény-kutatásokban is. Ebből kiemelkedik az Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontja által kezdeményezett, az *Etnikumközi kapcsolatok barométere* c. kutatási projekt, amely három egymást követő évben, 2000 és 2002 között vizsgálta az etnikumközi kapcsolatok alakulását. A 2001-ben elvégzett vizsgálat, amelynek adatfelvételére október 16–30. között került sor, a többség–kisebbség viszonyának romlását mutatta ki. Annak ellenére, hogy a kormányzó Szociáldemokrata Párt és az RMDSZ között példátlan együttműködés alakult ki, a státustörvény mellett több olyan kérdés is napirendre került – csángóoktatás, a két többségében magyarlakta megyére vonatkozó titkosszolgálati jelentés –, amely mind a románok, mind pedig a magyarok megítélése szerint negatívan hatott az etnikumközi viszonyra. Az Orbán–Năstase-egyezmény megkötése, a szövetség együttműködésének megújítása a kormánypárttal, valamint a kétoldalú tárgyalások folytatása következtében

Romániában a vita fokozatosan lekerült napirendről, ami a 2002-es vizsgálatban a többség–kisebbség viszonyának javulásaként értelmezhető.

Kérdés: Véleménye szerint jelenleg a románok és a magyarok közötti viszony jobb vagy rosszabb az elmúlt évhez képest?



8. ábra. A magyar–román viszony megítélése 2000–2002 között

Forrás: Etnikumközi kapcsolatok barométere, 2000–2002 közötti adatsorok

Államközi szinten a státustörvény vitája alkalmat adott arra, hogy a nemzet meghatározásából eredő eltérő álláspontokat, beleértve a nemzeti kisebbségek helyzetének megoldását, a felek az európai normák figyelembevételével rendezzék. Az európai normák hangsúlyozása a román fél diskurzusában kulcsfontosságúnak bizonyult. „Függetlenül a viták hangnemétől, sem a román kormány, sem a magyar nem a kétoldalú kapcsolatokat terhelő problémaként, hanem az európai standardokkal összefüggésben álló problémaként kezelte, amelyben kikérték az európai fórumok véleményét” – idézte fel Bogdan Aurescu, a külügyminisztérium államtitkára a státustörvény kapcsán kialakult ellentétet, aki annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a vita nem befolyásolta a kétoldalú kapcsolatokat (Chiriac 2005: 86).

A jogszabály elfogadását követő reakciók és az államközi szinten lefolyt viták alapján nem osztom Aurescu véleményét. Mindazonáltal a státustörvény körül kialakult vita megteremtette annak a lehetőségét, hogy mind Magyarország, mind Románia, meghaladva a kölcsönös történelmi sérelmeket, pragmatikusabb kapcsolatokat alakítson ki, és tegye rendszeresebbé a különböző szakpolitikai egyeztetéseket, amelyek megalapozzák az együttműködés kereteit. A kisebbségi szakbizottság, majd a kormányközi vegyes bizottság összehívása világos jelzés volt erre vonatkozóan, amelyet felső szintű találkozók egész sora követett: 2004 márciusában Mircea Geoană tett hivatalos látogatást Magyarországra, míg júliusban miniszterelnöki találkozóra került sor.

Az intenzívebb kapcsolatoknak az eddigi mintázatoktól eltérően már nem a román álláspontot igazoló funkciója volt. Április 25-én hosszú viták és tárgyalások után felavatták Aradon a helyreállított Szabadság-szobrot, júliusban pedig a két állam miniszterelnökének részvételével határátkelőhelyet adtak át. A többéves vita lezárása tehát olyan helyzetet teremtett, amelyben a felek új alapokra helyezhették kapcsolataikat. Ennek egyértelmű jelei a 2005–2008 között lezajlott négy egymást követő együttes kormányülés munkáiban mutatkoztak meg leginkább, ezért ez a periódus az államközi kapcsolatok leglátványosabb és legeredményesebb időszakának tekinthető.

Kétség sem fér hozzá, hogy a két állam viszonyának rendeződésében az RMDSZ-nek jelentős érdemei voltak. Azáltal, hogy a kormánypárttal kötött együttműködés alapján részt vállalt az erdélyi magyar közösség szempontjából is lényeges reformfolyamatok elindításában, jelentős vitákat indított el a szövetség különböző döntéshozatali fórumain, amely a Reform Tömörülés kiválasztását eredményezte, és a pártszerű működés irányába terelte a szövetséget.⁴⁰¹ Mindennek ellenére az RMDSZ nem talált kiutat abból a sajátos helyzetből, amely egyrészt a jogszabály elfogadásával Budapest, másrészt a kormányzó párttal kötött együttműködés következtében a bukaresti alkuk jelentőségét növelte. A két hatalmi központ jelentőségét, egy időben ható befolyását Markó Béla szövetségi elnök is elismerte: az SZKT ülésén elhangzott beszédében, kiemelve a román pártokkal folytatott pragmatikus viszony, valamint a mindenkori magyar kormány és ennek ellenzékével való együttműködés szükségességét, illetve Kós Károly *Kiáltó szó* című kiáltványából merítve amellet érvelt, hogy az erdélyi magyarság önállóságra van ítélve.⁴⁰² Annak ellenére, hogy a státustörvény vitája a kedvező belpolitikai konjunktúrának és az államközi kapcsolatok szintjén betöltött közvetítő szerep elfogadásának tulajdoníthatóan megerősítette az RMDSZ pozícióját, az elkövetkezendő időszakban a szövetség önállóságát több fejlemény, a kormányzati részvétel, az erdélyi magyar pártrendszer kialakulása, valamint 2010-et követően a magyar nemzetpolitika térnyerése is kikezdte, és kijelölte azokat az érdekérvényesítési lehetőségeket, amelynek keretében a szövetség megvalósíthatta célkitűzéseit.

401 A 2003-as szatmári kongresszus alapszabályzata ugyan hangsúlyozza az önkormányzati elv érvényesülését, azonban a szövetségi elnök és az Ügyvezető Elnökség szélesebb hatáskörei, a parlamenti csoport funkciójának felértékelődése, valamint a platformok szerepének csökkenése a pártszerű működés irányába tett lépésként értékelhetők.

402 Önállóságra ítélve. Markó Béla szövetségi elnök Marosvásárhelyen, az SZKT ülésén elhangzott politikai beszámolója. *RMDSZ Tájékoztató*, X. évfolyam, 2211. szám, 2002. május 27.

VI. A kettős állampolgárság kérdése a magyar–román kapcsolatokban

A magyar állampolgárság kiterjesztése a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyar kisebbség számára – a státustörvényt követően – újra a közbeszéd tárgyává és a politikai napirend meghatározó elemévé tette az anyaállam határon túli magyarokkal kapcsolatos politikáját. A kettős állampolgárság bevezetésének kérdése – hasonlóan az alapszerződésről és a státustörvényről folyó vitákhoz – 2004 második felében mélyen megosztotta a magyarországi parlamenti pártokat: az ellenzéki pártok által hangsúlyozott alkotmányos felelősségvállalásból eredeztethető érvek a kormányzó pártok által tematizált gazdasági, a jóléti nacionalizmust erősítő érvrendszerekkel ütköztek, és a probléma döntő módon belpolitikai vitaként, pártpolitikai küzdelemként tematizálódott (Bárdi 2004b: 52; Waterbury 2010: 123–127).

Ezzel szemben a kettős állampolgárság kérdése, így a 2010-ben bevezetett könnyített honosítási eljárás, majd ezt követően a szavazati jog biztosítása a magyar–román kapcsolatokban nem vezetett jelentős vitákhoz, annak tulajdoníthatóan, hogy a két állam hasonló állampolgárság-politikát folytatott. Románia már az 1990-es évek elejétől kezdve egyszerűsítette a román állampolgárság megszerzésének folyamatát a lakóhely megváltoztatása nélkül a moldovai állampolgároknak, aminek következtében több százezerre tehető a moldáv–román kettős állampolgárok száma. Ennek ellenére az egyszerűsített honosítási eljárás nem bizonyult problémamentesnek: míg Románia a Moldovai Köztársasággal és közvetlenül az EU-val került konfliktusba, addig Magyarország lépésével szemben Szlovákia fogalmazott meg élesebb kritikákat (Bauböck 2010).

A soron következő fejezetben elsőként az állampolgárság kiterjesztésének és a könnyített honosítási eljárás intézményének európai gyakorlatát és az ezzel szorosan összefüggő szavazati jog kérdését tekintem át, ezt követően pedig Magyarország és Románia állampolgárság-politikáját elemzem, kiemelve azokat a fontosabb momentumokat és jogszabályi változásokat, melyek lehetővé tették az állampolgárság – egyszerűsített honosítási eljárás során történő – kiterjesztését. Az állampolgárság megadásának kérdése több alkalommal megjelent a parlamenti viták napirendjén: a parlamenti pártok állampolgársággal kapcsolatos pozícióit külön alfejezetben tárgyalom, és arra mutatok rá, hogy e lényeges nemzetpolitikai lépést a pártok milyen érvekkel és stratégiákkal próbálták saját politikai érdekeik és célkitűzéseik elérésére felhasználni.

Az állampolgárságról folytatott parlamenti viták az államközi kapcsolatokban is meghatározó feszültségeket eredményeztek, elsőként a román–moldáv, másodsorban pedig a magyar–szlovák relációkban, amellyel összefüggésben – immár EU-s vonatkozásban – újra előtérbe került az anyaállam felelősségének és a nemzetiesítő államok szuverenitásának kérdése. A fejezet végén a kettős állampolgárság várható hatásainak felleltározására teszünk kísérletet, és azokra a következményekre fókuszálunk, aminek a jelei az elmúlt években a magyar–magyar kapcsolatokban érzékelhetővé váltak.

1. KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS SZAVAZATI JOG – EURÓPAI KITEKINTÉS

Az állampolgárság intézménye az államok és polgáraik között fennálló viszony közjogi leképeződéseként értelmezhető. Kivisto és Faist a fogalom két jelentéstartalmát emelte ki kutatásában: az állampolgárság első értelmezése arra vonatkozik, hogy ki és milyen feltételekkel válhat a politikai közösség tagjává, míg a második értelmezés az állampolgársággal járó jogokra és köteleességekre helyezi a hangsúlyt, melyek „helyenként és korszakonként változnak, mások egyetemesek” (Kivisto–Faist 2008: 1–2). A szakirodalom az állampolgárság által biztosított jogok közül leggyakrabban a politikai folyamatokba és közügyekbe való beleszólás lehetőségét (aktív, illetve passzív választójog) emeli ki, a kötelezettségek között pedig az állam törvényeinek betartását, a sorkatonai szolgálatot és az adófizetést.

Az 1980-as és 1990-es évek meghatározó társadalmi, gazdasági és politikai változásainak, valamint a globális migráció jelenségének következtében megnövekedett az állampolgárság iránti érdeklődés (Culic 2009: 6). Míg a szakmai érdeklődés hozzájárult az állampolgárság újabb formáinak és jelentésváltozatainak azonosításához,⁴⁰³ addig a politikai-gazdasági változások korábban nem tapasztalt módon befolyásolták és liberalizálták az állampolgárság intézményét. E folyamatok legfontosabb következményének tekinthető a kettős állampolgárság növekvő mértékű elfogadása és elterjedése nemcsak az európai, hanem a világ más államaiban is. A kettős, illetve többes állampolgárság elfogadása azért értékelhető jelentős fejleményként, mert korábban „az állampolgárságot és a politikai lojalitást elválaszthatatlannak tartották az adott politikai közösségtől” (Faist–Gerdes–Rieple 2006: 913).

403 A Kivisto és Faist szerzőpáros az állampolgársággal kapcsolatos diskurzusokat elemezve az állampolgárság 19 jelentésváltozatát összesítette. Meglátásuk szerint az állampolgársággal kapcsolatos vizsgálatoknak egyik mutatóját képezi a fogalomhoz kapcsolódó „jelzős szerkezetek terjedése”, mint pl. globális, egyetemes, kozmopolita, posztnacionális stb. állampolgárság. Vö. Kivisto–Faist 2008: 2.

E pozitívnak tekinthető trend mögött több mint egy évszázados fejlődési folyamat áll annak tulajdoníthatóan, hogy az államok „nemkívánatosnak tekintették a kettős kötődést”, és ezért nem támogatták a kettős állampolgárság intézményét, mert problematikusnak vélték az adózási és hadkötelezettségek teljesítését, valamint a másik államhoz való kötődést (Kovács 2016: 231). A 19. század második felétől elsőként az Egyesült Államok kötött az állampolgárság szabályozására vonatkozó szerződéseket (Bancroft-szerződések), ami a kettős állampolgárság lehetőségének kialakulására, illetve korlátozására vezethető vissza.⁴⁰⁴ A Népszövetség keretében az állampolgársági jogszabályok ütközéséről szóló Hágai Egyezmény is a kettős állampolgárság elutasításának szellemében fogant, mert megerősítette az Állandó Nemzetközi Bíróság véleményét, és az állampolgárság kérdését belső joghatóságba tartozó kompetenciaként határozta meg.⁴⁰⁵

A kettős állampolgárság visszaszorítását célzó népszövetségi gyakorlat az ET által 1963-ban elfogadott egyezményben is tükröződött, mivel kimondta az állampolgárság elvesztésének a lehetőségét azon személyek esetében, akik saját akaratukból, honosítás útján szerzik meg egy másik állam állampolgárságát.⁴⁰⁶ Az egyezményt ratifikáló nyugat-európai államok alacsony száma jelzésértékű volt arra vonatkozóan, hogy a tagállamok többsége – az egyre nagyobb méreteket öltő bevándorlásnak köszönhetően – hajlanak a kettős állampolgárság elfogadására. A nyugat-európai államok kettős állampolgársággal kapcsolatos toleranciája tehát a lakónépesség és az állampolgárok közötti kongruencia fenntartása (normatív) követelményével is magyarázható (Faist–Gerdes–Rieple 2006: 914).

A kettős állampolgárság elfogadásának kérdésében az 1997-ben elfogadott *Állampolgárságról szóló európai egyezmény* jelentős szemléletváltást eredményezett, mert az államok saját döntésére bízta a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdések rendezését.⁴⁰⁷ Az egyezmény az állampolgárság fogalmát valamely személy és egy állam közötti jogi kötelekként határozta meg, tekintet nélkül a

404 George Bancroft amerikai diplomata kezdeményezésére az Egyesült Államok 26 államközi szerződést kötött az európai államokkal az állampolgárság szabályozására vonatkozóan, megakadályozva ezzel a kettős állampolgárság elterjedését. Az egyezmények alapján öt évet meghaladó tartózkodás után lehetővé vált az amerikai állampolgárság megszerzése, visszatelepedés esetén pedig az eredeti állampolgárság visszaszerzése és az amerikai állampolgárság automatikus elvesztése.

405 „Minden állam maga határozza meg jogszabályai útján, hogy kik az állampolgárai. E jogszabályokat más államoknak el kell ismerniük annyiban, amennyiben azok összhangban állnak a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásokkal, valamint az állampolgárságra vonatkozólag általánosan elismert jogelvekkel.” Hágai Egyezmény, 1930 (1. cikk). Az egyezmény preambulumban a szerződő felek elismerték, hogy „minden személynek joga van egy állam állampolgárságára, azonban csak egy államéra”, másrészt pedig vállalták, hogy erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy „megszüntetik a hontalanságra és a kettős állampolgárságra vonatkozó esetek kialakulását”.

406 Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality, 1963 (1. cikk).

407 „...tudomásul véve az államoknak a többes állampolgárság kérdésére vonatkozó eltérő felfogását, és felismerve, hogy minden állam szabadon döntheti el, hogy belső jogában milyen következményeket fűz ahhoz a tényhez, hogy egy állampolgára egy másik állampolgárságot is megszerez vagy azzal rendelkezik.” 2002. évi III. törvény az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

személy etnikai származására. Tehát az állampolgárság megszerzésében nem tekinthet relevánsnak az etnikai jelleget, mi több, kijelenti, hogy az állampolgárságra vonatkozó szabályozások nem tartalmazhatnak diszkriminatív intézkedéseket.⁴⁰⁸ További fontos rendelkezése az egyezménynek, hogy elfogadta a kettős vagy többes állampolgárság megszerzésének a születéssel, a házasságkötéssel, valamint a korábbi megtartásával – tehát honosítással, amikor nincs lehetőség az erről való lemondásra – történő létrejöttét.⁴⁰⁹

A kettős állampolgárság kérdése végül az EBESZ kisebbségi főbiztosának napi-rendjén is megjelent. A 2008-ban közzétett Bozeni/Bolzanói ajánlások 11. pontja értelmében az államok a külföldön élő egyének számára az állampolgárság megadásakor „figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket, tiszteletben tartva a baráti és jószomszédi kapcsolatokat, valamint a szuverenitás elvét”.⁴¹⁰ Az ajánlás kifejti továbbá, hogy az államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti állam megengedi a kettős állampolgárságot. Az ajánláshoz fűzött értelmező jegyzet – figyelembe véve a fenti elveket – továbbra is az állam szuverén döntéseként értelmezi az állampolgárság megadásának feltételeit, azonban a nyelvi, családi és történelmi kötődések hangsúlyozásával – ami kedvezményezett eljárást jelent az állampolgárság odaítélésében – az etnikai jelleget már releváns tényezőnek tekinti az állampolgárság megszerzésében.

A *Ljubljana*i útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához c. dokumentum megerősíti a Bozeni/Bolzanói ajánlásban foglaltakat, némileg pedig kiegészítve, több ponton keresztül foglalkozik az állampolgársággal. A 32. pont a befogadó állampolgársági politikát a társadalmi integráció szempontjából tekinti lényegesnek, míg a következő pont megismétli a Bozeni/Bolzanói ajánlásban már ismertetett elvet, miszerint az állampolgárság odaítélése az állam szuverenitását érintő kizárólagos hatáskör. Noha elismeri az állampolgárság kedvezményes odaítélésének módját – kulturális, történelmi vagy családi kötelek esetében –, az állampolgárság-politika korlátait is hangsúlyozza.⁴¹¹ Az útmutató az állampolgárság megadását az anyaállam felelősségvállalásaként értelmezi, azonban kifejti, hogy elsősorban a lakóhely szerinti állam felelőssége a kisebbségek védelme. Végül pedig a dokumentum előremutató javaslatokat fogalmaz meg a többes

408 Mint azt a későbbiekben látni fogjuk, e normatív feltételnek nem felelnek meg az európai államok állampolgárság-politikái, ugyanis az állampolgárság megszerzésében az etnikai kötődés kedvezményezett eljárást von maga után.

409 2002. évi III. törvény az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, 14–16. cikkelyek.

410 Bozeni/Bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008.

411 Az útmutató az állami hatáskör korlátozásaként értelmezi, hogy 1. az állampolgárság odaítélésének alapját képezi az állam, valamint az érintett egyén közötti tényleges kapcsolat (*genuine link*); 2. az állampolgárság korlátozásával az államok nem sérthetik meg egymás szuverenitását és a jószomszédi kapcsolatokat; 3. az állampolgárság odaítélése, megvonása nem eredményezhet hátrányos megkülönböztetést; 4. az állam területén tartózkodó személyeket állampolgárságra való tekintet nélkül megilletik az emberi jogok. *Ljubljana*i útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához, 2012.

állampolgárságra vonatkozóan, ami – a főbiztos értelmezése szerint – nem akadályozza, hanem sokkal inkább támogatja az állampolgárok társadalmi integrációját. Az idézett nemzetközi dokumentumok és ajánlások alapján az állampolgárság kapcsán kétféle változás érhető tetten: míg az első trend a kettős állampolgárság tiltásától, ennek korlátozásától a fokozatos elfogadáshoz és támogatáshoz kapcsolódik, addig a másik változás az állampolgárság megszerzésében következett be azáltal, hogy felértékelődött az etnikai kötődés mint releváns tényező az állampolgárság odaítélésében.

A kettős állampolgárság intézményének elterjedését több, egymással összefüggő fejlemény magyarázza. Elsőként az állampolgárság megszerzésének eltérő – a származási (*ius sanguinis*) és a területi (*ius soli*) elvén alapuló – módzatai, valamint az állampolgárok egyre nagyobb méreteket öltő migrációja eredményezte a kettős állampolgárok számának folyamatos növekedését.⁴¹² A kettős állampolgárság intézményének elfogadását az egyes államok honosítási politikája is elősegítette, amely bizonyos esetekben nem írja elő a korábbi állampolgárságról történő lemondást. Az általam vizsgált EU-s tagállamok, valamint a térség államai közül a 37 esetből 26 európai állam támogatja a kettős állampolgárság intézményét oly módon, hogy a honosítás révén az új állampolgárság megszerzésével nem jár együtt automatikusan a korábbi állampolgárság elvesztése. Egy további csoportot képeznek azon államok, amelyek lehetővé teszik a korábbi állampolgárság megtartását: példaként amennyiben egy lett állampolgár az EU, a NATO vagy az EFTA valamely tagállamának állampolgárságát kérelmezi, nem veszíti el a lett állampolgárságát. Ezzel ellentétben hét államban – többek között Ausztriában, Észtszországban és Ukrajnában – az új állampolgárság megszerzése a korábbi állampolgárság elvesztését eredményezi.⁴¹³

Noha az állampolgárság megszerzésében a korábbi állampolgárságról történő lemondás néhány esetben releváns lehet, a honosításnak a vizsgált 37 államban további feltételei is vannak, melyet a Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) adatbázisa alapján az alábbiakban részletezek:⁴¹⁴

1. Állandó lakhely: az állampolgárság megadását az államok lakóhelyhez kötik, azonban az erre vonatkozó szabályozások eltérőek, ugyanis egyes államok több éves ott-tartózkodáshoz köthetik az állandó lakhellyel járó státus megadását, míg más államok esetében a folyamatos – tehát megszakítás nélküli – tartózkodás lehet feltétel. Ebből következik, hogy az állampolgárság megszerzése 3-10 évig is eltarthat, esetenként pedig, ha beleszámítjuk az állandó lakhellyel járó státus megadása előtti időszakot, akkor meghaladhatja a 10 évet (pl. Montenegró). Az

412 Példaként megjegyzendő, hogy kettős állampolgár lesz az a gyermek, akinek szülei olyan államból származnak, amelyben az állampolgárság megszerzése származáshoz kötött, ellenben jogszerűen olyan államban van állandó lakhelyük, amely az állampolgárság odaítélésénél a területi elvet követi.

413 Lásd erről a Függelékben található 3. számú táblázatot.

414 Uo.

állandó lakhelyre vonatkozó adatok alapján elmondható, hogy viszonylag rövid időszak szükséges az állampolgárság megszerzéséhez Bosznia-Hercegovinában, Lengyelországban, valamint Szerbiában (3 év), az esetek közel felében (18 állam) öt év, míg a fennmaradó 16 állam esetében 7-10 év.

2. A nyelvismeret egy további fontos feltételét képezi az állampolgárság megszerzésének. Négy állam kivételével, ahol nem találtam nyelvtudásra vonatkozó feltételeket (Ciprus, Írország, Svédország, Szerbia) a legtöbb állam valamilyen szinten elvárja az állam nyelvének ismeretét szóban és írásban, azonban a nyelvtudás szintje nagyfokú változatosságot mutat. Mindazonáltal 16 állam írásbeli vizsgát szervez az államnyelv ismeretének felmérése céljából.

3. Az adott állam jogrendjének, társadalmának és kultúrájának ismerete – általánosabb megfogalmazásban az állampolgári ismeretek – a honosítás feltételét képezik. A vizsgált államokban az állampolgári ismeretek az alábbi területekre terjednek ki: a) az alkotmányos berendezkedés és az alkotmány rendelkezéseinek ismerete (Bosznia-Hercegovina, Magyarország, Észtország, Lettország, Litvánia, Moldova); b) a demokratikus rend és az állam történelme (Ausztria); c) kultúra, történelem, alkotmány és himnusz (Románia); d) nyelv és kultúra (Szlovákia); e) az állampolgársággal járó jogok és kötelezettségek ismerete (Franciaország); f) történelem és kultúra (Görögország); g) a társadalom és jogrendszer ismerete (Németország); valamint a társadalom alapos ismerete (Hollandia). Az állampolgári ismeretek felmérésére konkrét tesztet 13 államban alkalmaznak.⁴¹⁵

4. A megfelelő anyagi háttér egy további feltételét jelenti a honosításnak. A kérelmezőnek azt kell igazolnia, hogy törvényes jövedelemmel, anyagi háttérrel rendelkezik, és nem terheli meg az adott állam szociális ellátórendszerét.

5. A kérelmezőnek a honosítási eljárás során bizonyítania kell, hogy büntetlen előéletű, valamint hogy jelenleg vagy az utóbbi években nem folyt ellene bírósági eljárás, és nem is ítélték el bírósági eljárás során. Mi több, a vizsgált államok több mint egyharmadában az illetékes szervek azt is megvizsgálják, hogy a kérelmező nem jelent-e nemzetbiztonsági kockázatot. Ha ez bizonyítást nyer, elutasítják az illető honosítási kérelmét.

6. Az állam iránti hűség és lojalitás kifejezése a honosítás további feltételét képezi: 13 állam esetében a kérelmezők szóban, írásban vagy mindkét formában kifejezik az ország iránti hűségüket (hűségnyilatkozat), és leteszik az állampolgársági esküt.

7. A felsorolt feltételeken kívül az egyes államok további rendelkezéseket és feltételeket szabhatnak az állampolgárság megszerzésére vonatkozóan. E feltételek egyik része a kérelmező erkölcsi feddhetetlenségére vonatkozik, amely a vizsgált állampolgársági törvényekben jó jellemet, jó magatartást tanúsító személyt

⁴¹⁵ Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Luxemburg, Magyarország, Moldova, Németország, Spanyolország, Szlovákia.

(Románia) jelent. A feltételek másik része a társadalmi integrációra vonatkozik, noha az ehhez kapcsolódó elvárásokat nem határozták meg kellőképpen (Belgium, Csehország, Görögország). Végül a feltételek az adófizetési kötelezettséget is érintik, eszerint a kérelmezőnek nem lehet adóhátraléka vagy adótartozása (Dánia, Montenegró).

Az állampolgárság megszerzésére vonatkozó feltételek fontos kettősségre mutatnak rá: a vizsgált államok állampolgárság-politikája egyrészt befogadó, mert világos, egy időben teljesítendő követelményekhez köti az állampolgárság megszerzését, másrészt azonban kirekesztő azokkal a bevándorlókkal szemben, akik nem teljesítik a törvényben megfogalmazott feltételeket. A honosítási folyamat önmagában azonban túlmutat az állampolgárság megszerzésének feltételein, ugyanis normatív értelmezésében ezekben megfogalmazódnak a jó állampolgárokra vonatkozó modellek és minták (Dumbrava 2014b: 42). Noha az 1–6. pontokban felsoroltak szükségesek, nem képezik elégséges feltételét annak, hogy valaki „jó állampolgárrá” váljon. Ezekből a feltételekből éppen az a nehezen mérhető követelmény hiányzik – a megfelelő társadalmi integráció komponense –, melyet maguk a jogszabályok sem határoznak meg pontosan, ennek hiányában pedig az új állampolgárok jelentős társadalmi feszültségeket okozhatnak, és erősíthetik a bevándorlók integrációjával kapcsolatos negatív percepciókat.

Míg tehát a kettős állampolgárság kérdése a nyugat-európai államok esetében többnyire a bevándorlók integrációjából és az állampolgárság elvének felülvizsgálatából eredeztethető, addig térségünkben – mutat rá Culic – az állampolgárság-politikák a nemzetépítés középpontjában álltak (Culic 2009: 6–7), oly módon, hogy 1. a tituláris nemzet államaként jelölték meg az államot, aminek következményeként aszimmetrikus viszony alakult ki a többség és kisebbség között (Románia); 2. kizárták a politikai közösségből a jelentős számú közösségeket, akadályozva őket az állampolgárság megszerzésében vagy a politikai részvétel különböző formáiban (balti államok); 3. különböző érvekre hivatkozva a határon túli nemzettársakat és a diaszpórában élő közösségeket is bevonták a nemzetépítési projektekbe, és könnyített honosítási eljárás révén, lakóhelyük megváltoztatása nélkül megteremtették a törvényes kereteket az állampolgárság megszerzéséhez, amely az anyaállami felelősségvállalás újabb – a kedvezményeken és a támogatáspolitikai intézményesülésén túlmutató – közjogi eszközt jelentette.

Hasonlóan az előző fejezetben vizsgált státus- vagy kedvezménytörvényekhez, a kettős állampolgárság intézménye is szolgálhatja 1. az anyaállam és a határon túli közösségek közötti kapcsolatok „újraéledését”, tehát kulturális és identitásépítő hatása megkérdőjelezhetetlen. A kettős állampolgárság igénylésében sokan azokat 2. az utilitarista-pragmatikus érveket emelik ki, melyek az állampolgárság megszerzését anyagi és gazdasági haszonszerzéssel (kedvezőbb munkavállalási lehetőségekkel), vagy éppenséggel a megbízhatóbb szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel indokolják. Az anyaállam felelősségéből következik az az

elképzelés, amely 3. az állampolgárság odaítélésében történelmi jóvátételt, igazságtételt vél felfedezni. Az erre vonatkozó hivatkozások konkrétan megjelentek a lengyel, a cseh, a lett, a litván, a bolgár, valamint a román állampolgársági törvényekben (Bauböck–Perchinig–Sievers 2009: 31–39). Dumbrava amellett érvel, hogy a külhoni állampolgárság megadása melletti indokok közül – az állampolgárság visszaállítása, a demokratikus folytonosság biztosítása, nemzeti szolidaritás – az első nyújtja a legmeggyőzőbb magyarázatot, azon személyek esetében, akiket a múltban valamilyen okból kifolyólag megfosztottak állampolgárságuktól (Dumbrava 2014a).

Térségünkben a határon túli közösségeknek nyújtandó állampolgárság mellett további érvek fogalmazhatók meg, 4. melyek kisebbségvédelmi lépésként is felfoghatók, ugyanis Oroszország és Szerbia abból a megfontolásból biztosította a határain túl élő közösségeknek a kettős állampolgárság megszerzésének lehetőségét, mert azt feltételezték, hogy az újonnan alakult államokban hontalanok lesznek, vagy az állampolgárság megszerzésénél olyan feltételeket támasztanak, amelyeket nem tudnak teljesíteni (Pogonyi 2017a: 31). Az állampolgárság kiterjesztésében 5. a geopolitikai megfontolások szintén nagy szerepet játszanak, amely számos esetben államközi viták és konfliktusok forrásaként értelmezhetők (lásd Oroszország fellépését az ún. közel külföldön). A térségünkre jellemző 6. népességfogyás ellensúlyozása vagy a homogenizációs törekvések érvényesítése a honosítási eljárás további fontos érvrendszerét képezi (Waterbury 2014; Dumbrava 2018), aminek következtében biztosítható a pozitív vándorlási egyenleg. Végül pedig szükséges kihangsúlyozni 7. az állampolgárság megadása és a szövetségi jog kiterjesztése mögött húzódó belpolitikai érdekeket, melyek a határon túli közösségek mobilizációjára irányulnak és a pártpolitikai küzdelmekbe való bevonásukat, valamint a választásokon való részvételüket eredményezi (Pogonyi 2017a: 36–39; Waterbury 2014: 44–46).

Az állampolgárság kiterjesztése melletti különböző megfontolások és érvrendszerek magyarázattal szolgálnak arra is, hogy az etnikai kötődés miként értékelődött fel az állampolgárság megszerzésében, aminek következtében az európai államok döntő többsége jelentős mértékben leegyszerűsítette a honosítási eljárást, és lehetővé tette az állampolgárság könnyített úton történő megszerzését azon szomszédos államokban vagy a diaszpórában élő közösségek számára, akiket a közös nyelv, a kultúra, a rokoni kapcsolatok a származási államhoz kötnék.

A már hivatkozott Globalciti adatbázisából Pogonyi alapján (2017a: 54–62) a könnyített honosítási eljárásnak azon dimenzióit választottam ki, amelyek szorosabb kapcsolatot vagy etnikai kötődést feltételeznek: 1. más állam polgára: szomszédos állam, volt gyarmat, az EU vagy az EGT állampolgára; 2. származás, tehát állampolgár felmenőkkel rendelkezik: szülei, nagyszülei, házastársa az illető állam polgárai voltak; 3. szocializáció: olyan kiskorú vagy felnőtt, aki az alap-, közép- vagy felsőfokú képzést az adott államban végezte; végül pedig 4. kulturális

kötődés, amely során az illető személy nemcsak származását, hanem identitását és az államhoz, a társadalomhoz való kötődését is igazolni tudja az állampolgársági kérelem benyújtásakor. A vizsgált EU-27 tagállam és a térség államainak állampolgársági törvényeit figyelembe véve 35 állam esetében 71 olyan rendelkezést azonosítottam, amely megfelel a fentebb ismertetett négy dimenzió valamelyikének.⁴¹⁶ Ezzel szemben csupán két állam esetében (Észtország és Luxembourg) nem találtam olyan cikkelyt, amely az etnikai kötődést figyelembe véve könnyítene meg a honosítási eljárást.

A vizsgált állampolgársági törvények alapján megállapítható, hogy 14 állam teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését egyszerűsített honosítási eljárás révén, amennyiben a kérelmező egy EU-s tagállam állampolgára (pl. Görögország, Románia), esetenként pedig az Európai Gazdasági Térség (Ausztria, Csehország) vagy egy NATO-tagállam (Lettország) állampolgára. Külön csoportot képeznek azon államok, melyek a szomszédos államoknak (Finnország és Svédország) vagy a szűkebb régió államainak (Fehéroroszország, Oroszország), valamint a volt gyarmatbirodalom (Spanyolország) államainak polgárai számára teszik lehetővé az állampolgárság könnyített úton történő megszerzését.

A könnyített honosítási eljárás leggyakoribb esetét (23 állam) az képezi, amikor a kérelmezőnek valamely felmenője – szülő, nagyszülő – állampolgársággal rendelkezett, de az emigráció során vagy elvesztette, vagy le kellett mondania róla. Az államok többsége – ha bizonyítható, hogy a kérelmező egy volt állampolgár leszármazottja – kedvezményes eljárás során megadja az állampolgárságot. Feltételként néhány éves ott-tartózkodást jelölnek meg, amely a rendes honosítási eljáráshoz képest jóval rövidebb időszakot jelent (Montenegróban tíz év helyett öt év, Albániában öt év helyett három, míg Dániában kilenc év helyett két év).

A könnyített honosítási eljárás egy további esetét a szocializáció jelenti, és olyan kérelmezők számára teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését, akik nem feltétlenül születtek az adott államban, de kiskorukban egy meghatározott időszakban ott éltek, vagy abban az államban szocializálódtak (összesen 15 állam). A vizsgált államok egyharmadának jogszabályai pontosítják a szocializáció közeget, és az oktatási intézményekben való részvételt jelölik meg: míg Dánia, Franciaország és Portugália esetében az alap- vagy középfokú oktatás, addig Görögország és Szlovénia esetében a felsőfokú képzés befejezése könnyítést jelent az állampolgárság megszerzésénél.

A kulturális hovatartozás képezi a könnyített honosítási eljárás utolsó feltételét, amelynek etnikai tartalma nyilvánvaló (Pogonyi 2017a: 60). A vizsgált államok jogszabályaiban 19 esetben volt azonosítható a kulturális hovatartozás bizonyos eleme. Leggyakrabban a határon túli vagy a diaszpórában élő személyek származás útján tudják igazolni az államhoz való kulturális kötődésüket. Dániában

⁴¹⁶ Lásd erről a Függelékben található 4. számú összefoglaló táblázatot.

a dán kultúrával való azonosulás jelenik meg feltételként, míg Franciaországban és Oroszországban az állam hivatalos nyelvének anyanyelvi szintű ismerete. Szlovákiában a kérelmező úgy igazolhatja szlovák etnikumát, hogy a külföldi szlovákokról szóló törvény alapján rendelkezik szlovák státussal, és legalább három éve az országban tartózkodik.

A külhoni állampolgárság elfogadásával és a kettős állampolgárok számának növekedésével az 1990-es évektől folyamatosan emelkedett azon államok száma, melyek a szavazati jogot is megadták a szomszédos államokban vagy a külföldön állandó lakhellyel rendelkező állampolgáraik számára. Az empirikus adatok szerint a 2000-es évek elején 61 állam biztosította a külhoni állampolgárok számára a választásokon való részvétel lehetőségét (Nohlen–Grotz 2000: 1116). A 2007-ben kiadott IDEA kézikönyv a külhoni szavazásról 115 államot és területet nevez meg (Ellis–Wall 2007: 11–13), míg ennek aktualizált, 2021-es kiadása már 159 államot és területet azonosított (Aman–Bakken 2021).

Annak hátterében, hogy milyen tényezők állnak a külhoni szavazás kiterjesztése mögött, a szakirodalomban több válasz is fellelhető. Bauböck az érdekeltség-alapú állampolgárságról szóló tanulmányában megállapította, hogy a szavazati jog bevezetése nem köthető sem egy adott régióhoz, sem pedig politikai vagy választási rendszerhez: a külhoniak szavazási lehetőségét sok esetben háborúk után vezették be, vagy a demokratikus rendszer megszilárdulásának időszakában, végül pedig az okok a kibocsátó államok attitűdváltozásának is tulajdoníthatók (Bauböck 2014: 15–17). Az a felismerés, hogy a külhoniak a külföldről hazaküldött pénzüsszegekkel és a gazdasági kapcsolatok ösztönzésével erőforrásként jelennek meg, fontos érvként jelenik meg a szavazati jog kiterjesztéséről szóló vitákban. Emellett a szakirodalomban arra is találunk érveket, hogy a jelentősnek mondható hazaküldött pénzüsszegeket a politikai jogok és a politikai befolyás növelésére használják fel (Pogonyi 2014: 127).

Mindazonáltal a külhoni állampolgárok szavazati jogának megadása olyan normatív problémákat érint, mint a demokratikus részvétel vagy a legitimitás kérdése (Bauböck 2014), ugyanis míg a leadott szavazatok a politikai részvétel egyik mutatójaként értékelhetők, addig a választások transzparenciája és egy más államban való állandó lakhely további problémákat vet föl. Ennek következményeire több szerző, köztük Pogonyi és munkatársai is rámutattak, akik szerint a külhoni szavazók „nagymértékben befolyásolhatják a választások eredményeit, anélkül, hogy a politikai következményeket viselnék a leadott szavazatokért” (Pogonyi–Kovács–Körtvélyesi 2010: 4). Az elmúlt években a külhoni szavazatok felértékelődése a diaszpórában élő román állampolgárok és a határon túli magyarok mobilizációját eredményezte, mi több, a 2024-es moldovai államfőválasztás alkalmával a külhoni szavazatok döntőnek bizonyultak a hivatalban levő államfő újraválasztásában.

Ha az európai államok körében vizsgáljuk a külhoni szavazás intézményét, megállapíthatjuk, hogy a vizsgált EU-27 tagállam és a térség államai közül Görögország, Írország és Málta, valamint az EU-tagjelölt Albánia és Montenegró nem teszi lehetővé a lakóhellyel nem rendelkező kettős állampolgárok részvételét a választásokon. További korlátozásokat találunk Cipruson, ahol csak a köztisztviselők és ezek házastársai, Dániában a köztisztviselők, postai alkalmazottak, egyetemisták és diákok, valamint Svédországban, ahol csak azok szavazhatnak, akik korábban állandó lakhellyel rendelkeztek.

Ezzel szemben a vizsgált államok nagy részében a külhoniak szavazhatnak az államfőválasztáson, a parlamenti vagy EP-választásokon, valamint részt vehetnek az országos referendumokon.⁴¹⁷ A külhoni állampolgárok a legtöbb államban a parlamenti választásokon vehetnek részt, mindemellett néhány állam – köztük Franciaország, Horvátország, Olaszország, Macedónia, Portugália és Románia – külföldi körzetek létrehozásával speciális helyeket biztosít a diaszpóra képviselőinek. Az EU keleti bővítése lehetővé tette az újonnan csatlakozó államok számára, hogy képviselőket küldjenek az EP-be. Azonban a régi és az új tagállamok nem mindegyike teszi lehetővé a külhoni szavazást, Csehországban az első generációs külhoni állampolgárok csak az állam területén szavazhatnak, de Belgium, Bulgária, Dánia, Görögország és Olaszország is lehetővé teszi az EP-választásokon való részvételt, ha az illető állampolgár valamely másik tagállam területén él. Ezzel szemben a szlovák külhoni állampolgárok csak abban az esetben szavazhatnak az ötévente sorra kerülő választásokon, ha a szavazás napján Szlovákia területén tartózkodnak.

2. A MAGYAR ÉS A ROMÁN ÁLLAMPOLGÁRSÁGGAL KAPCSOLATOS VITÁK

2.1. A MAGYAR ÉS A ROMÁN ÁLLAMPOLGÁRSÁG-POLITIKA AZ 1990-ES ÉVEKBEN

Magyarország és Románia az 1989-et megelőző kommunista időszakban – a szocialista államok közötti együttműködésre hivatkozva – nem támogatta a kettős állampolgárságot, amely az 1971-es román állampolgársági törvényben is tükröződött.⁴¹⁸ A két állam továbbá egy államközi egyezményben is akadályozta a kettős állampolgárság megszerzésének lehetőségét: a magyar és román állampolgársággal is rendelkező személynek nyilatkoznia kellett arról, hogy – az egyezmény

⁴¹⁷ Lásd erről a Függelék 5. számú összeállítását.

⁴¹⁸ A jogszabály 3. cikkelye kimondta, hogy azon román állampolgár esetében, aki egy külföldi állam törvénye szerint annak állampolgára, a román rendelkezésekkel szemben a külföldi jogszabálynak nincs semmi hatálya. 1971/24-es törvény a román állampolgárságról. Ezen túlmenően a román állampolgárság megszerzését a korábbi állampolgárságról történő lemondás feltételeként szabta (10. cikkely).

hatálybalépése után – melyik állampolgárságát kívánja megtartani.⁴¹⁹ A KKE-i államok rendszerváltása jelentősen befolyásolta mindkét állam állampolgárság-politikáját. A változások érintették a korábbi szocialista időszak alatt hozott megszorító intézkedések megszüntetését. Magyarország 1990 februárjában felmondta az 1979-es egyezményt, míg Románia a 137. törvényerejű rendelettel előkészítette a korábbi állampolgársági törvény módosítását.⁴²⁰

Az 1991-ben elfogadott új román jogszabály rendelkezett az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének módozatairól: 1. születés; 2. örökbefogadás; 3. visszatelepedés vagy repatriálás; 4. kérelemre történő megszerzés (honosítás).⁴²¹ E lehetőségeken túlmenően a törvény az állampolgárság megszerzését azon személyek számára is lehetővé tette, akik azt 1989. december 22. előtt különféle okokból elvesztették. A felsorolt esetek egyikében sem köti az állampolgárság megszerzését a korábbiról történő lemondáshoz, mi több, az állampolgárság elvesztésének esetei között sem sorolja fel a kettős állampolgárságot olyan tényezőként, amely a román állampolgárság elvesztését eredményezné.⁴²² Ebből következik a törvény egyik legfontosabb újítása, a kettős állampolgárság intézményének elismerése. A kettős állampolgárság támogatásaként értelmezhető a jogszabály azon rendelkezése is, amely kérelmezés útján lehetővé teszi az állampolgárság visszaszerzését „még akkor is, ha más állampolgársággal rendelkeznek, és nem helyezik át lakhelyüket Romániába” (37. cikkely). E jogszabályi változások mögött Iordachi kétféle szándékot azonosított. A törvény azon rendelkezése, amely lehetővé tette az állampolgárság visszaszerzését azon román állampolgárok számára, akik korábban elvesztették azt, a demokratikus szándékokról tanúskodik. Ezzel szemben nacionalista indíték húzódott meg e törvényhozói akarat mögött – érvelt a szerző –, mivel a román állampolgárságot főként a bukovinai és a Moldovai Köztársaságban élő románokra kívánta kiterjeszteni, azzal a célkitűzéssel, hogy „egyetlen politikai közösségre egyesítse az összes román” (Iordachi 2000: 52–53). Costica Dumbrava az állampolgárság kiterjesztését „rejtett nacionalizmusként” értelmezi azon okból kifolyólag, hogy a román vezetés nem támogatta a „nemzet etnokulturális alapon történő értelmezését” (Dumbrava 2013).

A román állampolgárság-politikában bekövetkező változások jelentős vitákhoz vezettek a szomszédos Moldovai Köztársasággal, annak ellenére, hogy a

419 Egyezmény a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről, 1979.

420 A jogszabály lehetővé tette az állampolgárság visszaszerzését azon személyek számára, akik 1989. decembere előtt elvesztették, továbbá hatályon kívül helyezte a jogszabály kettős állampolgárságot tiltó rendelkezését is. A kettős állampolgárságot érintő rendelkezéseknek azonban néhány korlátozó eleme hatályos maradt: az első szabad választásokon nem lehettek a kormány tagjai a kettős állampolgársággal rendelkező személyek. 1990/137-es törvényerejű rendelet a román állampolgárságról.

421 A honosítás feltételei között szerepelt az állam és a román nép iránti hűség, 18 év feletti életkor, legalább ötéves tartózkodás, jó magatartás, rendezett anyagi helyzet, valamint a román nyelv ismerete. 1991/21-es törvény a román állampolgárságról.

422 Uo. 24–29. szakaszok.

függetlenség kikiáltása után Románia – a vízum- és útlevélmentes beutazás bevezetésével – jelentősen megkönnyítette a határátlépést, valamint oktatási programokat és ösztöndíjakat hozott létre a moldovai diákok számára (Iordachi 2002: 95). A kettős állampolgárság megszerzését támogató román jogszabállyal szemben a szintén 1991-ben módosított moldovai állampolgársági törvény leszűkíti a kettős állampolgárság megszerzésének lehetőségét.⁴²³ Noha a törvény következő bekezdése két módon – a köztársaság érdekében és kivételes esetekben – is lehetővé tette a kettős állampolgárságot, megszerzését azonban államfői döntéshez kötötte, megakadályozva ezzel a kettős állampolgárság intézményének elterjedését.

Ennek ellenére a kilencvenes években jelentősen megnőtt a moldáv–román kettős állampolgárok száma, amelyre vonatkozóan két egymástól jelentősen eltérő adatsor áll rendelkezésre. Míg a román külügyminisztérium adatai szerint 1991 januárja és 2002 júniusa között a román hatóságok 108 ezer állampolgársági kérelmet bíráltak el (Panainte–Nedelciuc–Voicu 2014: 12), az ennél sokkal optimistább moldáv becslés alapján 300 ezerre tehető a moldáv–román kettős állampolgárok száma (Iordachi 2002: 96). Ha ehhez hozzávesszük a Dnyeszteren túli területek lakosságát, akik a Szovjetunió felbomlása után orosz állampolgárságot szereztek, akkor megalapozottnak tekinthetők azok a moldáv félelmek, melyek a román, illetve az orosz befolyásra hívták fel a figyelmet az 1990-es években. A román állampolgárság-politika befogadó jellege tehát nem segítette sem a román–román integrációt, sem pedig a román–moldáv kapcsolatok mélyülését (Iordachi 2004a: 249–250; Culic 2013: 107), sokkal inkább egy mobilitási pályát nyitott meg a kettős állampolgárok számára Románia és a nyugati államok irányába.

Romániával ellentétben Magyarországon nem alakult ki politikai konszenzus a határon túli magyaroknak nyújtandó állampolgárságról. A rendszerváltó pártok közül egyedül az SZDSZ programjában szerepelt a kettős állampolgárság bevezetése: „... minden magát magyarnak valló személy – és az ő jogán családja – legyen jogosult a magyar állampolgárságra”.⁴²⁴ A módosított alkotmányban megjelenő felelősségi klauzula, valamint az Antall-kormány külpolitikájában a határon túli magyaroknak szánt kitüntetett szerep azonban nem irányult az állampolgárság kiterjesztésére. Ennek ellenére a magyar állampolgárság keletkezésének, megszerzésének és megszűnésének szabályairól szóló 1993. évi LV. törvény néhány elemében tükröződik a kulturális nemzetfelfogás. A jogszabály alapján magyar állampolgárságot születéssel, honosítással és visszahonosítással lehet megszerezni, amelyet a jogalkotó eltérő feltételek teljesítéséhez kötött.⁴²⁵ A 16. számú táblázat alapján megállapítható, hogy a honosítás mindhárom módozatánál feltételként szerepelt

423 A törvény hatodik cikkelye kimondta: „A Moldovai Köztársaság állampolgára nem lehet más állam állampolgára, kivételt képeznek azon államközi szerződészek által biztosított esetek, amelyekben Moldova is részes.” A Moldovai Köztársaság állampolgársági törvénye, 1991.

424 A rendszerváltás programja, 1989, idézi Pogonyi 2017: 83.

425 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.

a bejelentett lakcím vagy az állandó tartózkodás, amely 1-től 8 évig terjedhet. E feltétel vonatkozott a magyar nemzetiségű személyekre, amely további kritériumokkal (büntetlen előélet, stabil anyagi háttér, állampolgársági vizsga) egészült ki. E feltételek mellett 1993–2010 között a KSH adatai alapján 135 ezer személy szerzett magyar állampolgárságot: a honosítottak kétharmada pedig – hozzávetőleg 89 ezren – korábban román állampolgársággal rendelkezett (KSH, 2017).

16. táblázat. A magyar állampolgárság odaítélésének feltételei (1993. évi LV. törvény)

Esetek	Születés	Honosítás	Kedvezményes honosítás		Visszahonosítás
			Házastársi viszony, menekültstátusz	Magyar nemzetiségű, nem magyar állampolgár	
Feltételek	<ul style="list-style-type: none"> – magyar állampolgár gyermeke – Magyarországon született hontalan gyermeke – Magyarországon talált gyermek 	Büntetlen előélet, megélhetése és lakhatása biztosított, honosítása nem sért államérdeket			
		Alkotmányos alapismeretek vizsga magyar nyelven			
	– 8 éves állandó tartózkodás	– 3 éves állandó tartózkodás, ha: <ul style="list-style-type: none"> ▪ legalább 3 éve érvényes házasságban él; ▪ kiskorú gyermeke magyar állampolgár; ▪ magyar állampolgár fogadta örökbe; ▪ menekültstátusa van 	– 1 éves állandó tartózkodás, ha: <ul style="list-style-type: none"> ▪ magát magyar nemzetiségűnek vallja; ▪ felmenője magyar állampolgár volt 		

Forrás: Az 1993. évi LV. törvény, valamint Tóth 2014: 78 alapján, kisebb módosításokkal

Áttekintve a román és a magyar szabályozást megállapítható, hogy mindkét jogszabály támogatta a kettős állampolgárság intézményét, mi több, az Országgyűlésben a képviselők között abban is egyetértés volt, hogy ennek szabályozására nem szükséges államközi szerződéseket kötni (Tóth 2004: 39–40). Az állampolgárságpolitikák közötti legnagyobb különbség a kedvezményes honosítás feltételeiben mutatkozott meg: míg a román politikai pártok között a rendszerváltást követően széles parlamenti konszenzus alakult ki az állampolgárság kiterjesztéséről, addig Magyarország nem részesítette kedvezményes eljárásban a határon túli magyarokat. A kedvezményes honosításra és a visszahonosításra vonatkozó magyar kritériumok – ami alapján a határon túli magyarok magyar állampolgárságot szerezhetek volna – a román jogszabályhoz képest sokkal szigorúbbnak bizonyultak. A román állampolgársági törvényhez képest, amely áttelepülés nélkül lehetővé tette az állampolgárság megszerzését, a magyar jogszabály állandó lakhelyhez kötötte a kedvezményes honosítást és a visszahonosítást, továbbá a magyar nemzeti-ségük számára is előírta az állampolgársági vizsga elvégzését.

2.2. A KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁGRÓL SZÓLÓ MAGYARORSZÁGI NÉPSZAVAZÁS

A rendszerváltás időszakában a kettős állampolgárság megadására vonatkozó SZDSZ-es javaslatot követően az állampolgárság kiterjesztése sem a választási programokban – kampányidőszakban –, sem pedig a kormányprogramokban nem jelent meg, vélhetően azért, mert egyrészt maguk a parlamenti pártok sem tartották megvalósítható lépésnek, másrészt pedig az alapszerződések aláírása után újabb vitákat eredményezett volna az államközi kapcsolatokban, melyet az MSZP–SZDSZ koalíció – az integráció kontextusában – minden lehetséges eszközzel igyekezett elkerülni.

Ezzel magyarázható, hogy a kettős állampolgárság nem pártkezdeményezésre jelent meg a politika napirendjén, hanem egymástól elkülönülő politikai-civil kezdeményezésként. Az állampolgárság kiterjesztésének gondolata az 1990-es évek második felében került be a köztudatba, miután a Magyarok Világszövetsége programjába foglalta az állampolgárság alanyi jogon történő kiterjesztését (Patrubány 2005: 40). Ezt követően Erdélyben Katona Ádám, az RMDSZ Erdélyi Magyar Kezdeményezés platformjának vezetője több alkalommal is javasolta a szövetség vezetőségének, hogy fejezzék ki a kettős állampolgárság iránti igényüket. A javaslatot nem támogatta az RMDSZ akkori vezetősége, sőt az 1997 októberében Romániába látogató Kovács László külügyminiszter egy interjúban kifejtette, hogy nem tartja reális elképzelésnek, „mi több, a magyar kormány nem is foglalkozik ezzel a kérdéssel”.⁴²⁶ Az MVSZ 1998-ban sorra kerülő választmányi ülésén fogalmazta meg az állampolgárságra vonatkozó javaslatát, amely – Csoóri Sándor szerint – reális megoldást jelenthetne a határon túli magyarok akadálytalan magyarországi beutazására azt követően, hogy Magyarország csatlakozik a schengeni térséghez. A kormány képviselői, akár csak a HTMH, közleményben utasították el az MVSZ kettős állampolgárságra vonatkozó javaslatát, azzal indokolva álláspontjukat, hogy alkalmatlan eszköz a határon túli magyarok helyzetének javítására.

Az ellenzéki pártokkal ellentétben (MDF, FKgP, KDNP és MIÉP) a Fidesz sem támogatta a javaslatot: noha a párt 1998-as választási programjában jelentős nemzetpolitikai célkitűzéseket fogalmazott meg, a kettős állampolgárság bevezetése nem szerepelt ebben,⁴²⁷ sem pedig a Fidesz–FKgP–MDF alkotta kormánykoalíció programjában. A Fidesz, fenntartva korábbi álláspontját, elutasította az állampolgárság kiterjesztését: 1999 januárjában Orbán Viktor a Markó Bélával

⁴²⁶ RMDSZ Tájékoztató, V. évfolyam, 1130. szám, 1997. október 10.

⁴²⁷ A felelősség a magyar nemzetért c. fejezetben kifejtették, hogy Magyarországnak a határon túli magyarokért viselt felelőssége abból ered, hogy az állam és a nemzet határai nem esnek egybe. Ezért fontos a határon túli politikai szervezetek bevonása az őket érintő kormányzati döntésekbe, valamint az intézményesített párbeszéd létrehozása a magyar állam és a határon túli szervezetek között. A Fidesz támogatta továbbá a kollektív jogok elismerését, az autonómiatörvényeket és a gazdasági kapcsolatok fejlődését. A Fidesz – Magyar Polgári Párt választási programja, 1998.

folytatott tárgyalásokon jelezte, hogy a kettős állampolgárság továbbra sem szerepel napirenden, míg márciusban Martonyi János külügyminiszter a *Szabadság* napilapnak adott interjúban „politikai és jogi képtelenségnek” nevezve kifejtette, hogy nem tartja célravezetőnek a magyar állampolgárság megadását a Kárpát-medencei magyarságnak.⁴²⁸

Az állampolgárság kiterjesztése az RMDSZ politikusait is megosztotta: az MVSZ javaslatát több, a szövetség „radikálisabbnak” tekintett politikusa támogatta, míg Markó Béla szövetségi elnök és Takács Csaba ügyvezető elnök ellenezte bevezetését. A sajtónyilatkozatokból kirajzolódó álláspontok világossá tették, hogy a kormány nem látta elérkezettnek az időt az állampolgársági törvény módosítására, helyette a MÁÉRT keretében a határon túli magyarok státusát szabályozó törvény kidolgozását kezdeményezte mint „köztes megoldást” (Kovács 2002). A kormányzati elutasítást követően az MVSZ kezdeményező szerepe nem torpant meg: a státustörvény kidolgozásának folyamatában egy újabb javaslattal állt a közvélemény elé,⁴²⁹ azonban az állampolgárság kérdése lekerült napirendről, annak tulajdoníthatóan, hogy egyre intenzívebbé vált a státustörvényről folyó vita, elsőként a parlamenti pártok között, majd pedig a szomszédos államokkal.

Az MVSZ vezetősége 2003 tavaszán újabb vitát kezdeményezett az állampolgárság kiterjesztéséről, és azt követően, hogy az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció módosította a státustörvényt, a szervezet elnöksége országos népszavazás kezdeményezése mellett döntött, melyet augusztus 18-án jelentettek be (Patrubány 2005: 41). A kezdeményezés első lépéseként az Országos Választási Bizottság megvizsgálta a felteendő kérdést, majd egy sikertelen kísérletet követően az Alkotmánybíróság 2004 márciusában jóváhagyta a népszavazást.⁴³⁰ Ezt követően indult meg az aláírásgyűjtés, amelynek során sikerült a törvényben előírt számú aláírást összegyűjteni.⁴³¹

428 Nem tartom célravezetőnek a kettős állampolgárságot. *Szabadság*, 1999. március 22.

429 Patrubány Miklós MVSZ-elnök 2000 augusztusában átadta a magyar állam legfőbb közjogi méltóságainak a külhoni állampolgárság törvénytervezetét, novemberben pedig a külügyi bizottságban is ismertette javaslatát. A brit és a holland többszintű állampolgársági modell alapján készült tervezet kiegészítene a státustörvényben foglalt kedvezményeket, és érdemi választ adna a schengeni dilemmára, ugyanis a javaslat értelmében a kérelmezők magyar útlevélet és külhoni magyar személyi igazolványt kapnának. A törvénytervezet előkészítői Borbély Imre, Zétényi Zsolt, Gehér József és Várdi Vilmos voltak. Jegyzőkönyv az Országgyűlés külügyi bizottságának 2000. november 22-i üléséről. Borbély Imre szerint a külhoni magyar állampolgár az útlevél és a személyi igazolvány mellett jogosult lenne munkavállalásra, felsőoktatásban való részvételle, valamint választható lenne bizonyos köztisztviselésekbe, de nem rendelkezne aktív választójoggal (Borbély 1999).

430 A népszavazáson megfogalmazott kérdés: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. §-a szerinti »Magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”

431 A választási törvény szerint az országos népszavazás kiírásához 200 ezer aláírást összegyűjtése szükséges. Az MVSZ 2004 júliusáig 320 ezer aláírást gyűjtött össze, amelyből az Országos Választási Bizottság legalább 274 332 és legfeljebb 278 799 aláírást talált érvényesnek. Az Országos Választási Bizottság határozata, 2004.

A parlamenti pártok az Országgyűlés szeptember 13-i ülésén egyhangúlag támogatták az országos ügydöntő népszavazás kiírását a kedvezményes honosítás tárgyában, azonban az MVSZ kezdeményezéséről, amely Magyarország és a határon túli magyarok közötti közjogi viszony létrejöttének szükségességét hangsúlyozta, nem mutatkozott konszenzus. Amint az a parlamenti felszólalásokból és a későbbi nyilatkozatokból is érzékelhetővé vált, a kérdéssel megoszlott a pártok véleménye: míg a kormánypártok elleneztek a kettős állampolgárság megadását,⁴³² addig az ellenzéki pártok támogatták a jogszabály módosítását. Mindezek alapján várható volt, hogy a népszavazási kampány az alapszerződések és a státustörvény vitájához hasonlóan újrapolarizálja a pártok viszonyát, valamint Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc szembenállását.⁴³³

A kettős állampolgárságról folyó kampányban az MSZP a határon túli magyarok megmaradása és szülőföldön való boldogulásuk támogatását hangsúlyozta, amellyel szembeállította egyrészt a költségtételeket, amely az állampolgárság megadásából származnának,⁴³⁴ másrészt pedig a migrációs folyamatoknak a határon túli magyar közösségekre gyakorolt negatív hatásait.⁴³⁵ Az MSZP álláspontja szerint az állampolgárság kiterjesztése tovább növelné Magyarország „vonzerejét”, és újabb tételekkel terhelné a magyar költségvetést. Hasonlóan az MSZP-hez, az SZDSZ sem támogatta a kettős állampolgárság kiterjesztését, abból a megfontolásból, hogy az nem segítené a határon túli magyarok problémáinak megoldását. Másrészt az SZDSZ értelmezése szerint az állampolgárság kiterjesztése „igazságtalan”, és „hátrányos megkülönböztetést jelent”, mert a határon túli magyarok adófizetés nélkül részesülnének olyan szolgáltatásokban, amelyért az magyarországi magyaroknak fizetniük kell.⁴³⁶

Az MDF a népszavazási kampány során támogatta az állampolgárság kiterjesztését, és az MVSZ aláírásgyűjtésével párhuzamosan saját indítványt is

432 Az állampolgársággal kapcsolatos kormányzati pozíció kialakításában döntően belpolitikai számítások voltak meghatározók. Az SZDSZ-en belül komoly viták folytak arról, hogy a párt miként viszonyuljon a kezdeményezéshez (interjú Szent-Iványi Istvánnal). Kormányzati szinten, a miniszterelnök részvételével két tanácskozási lezajlott, amelyen a HTMH képviselője is részt vett (interjú Bálint-Pataki Józseffel), ezenkívül pedig Markó Béla, az RMDSZ elnöke is több alkalommal tárgyalt Gyurcsány Ferencsel, arra kérve a miniszterelnököt, hogy ne forduljanak szembe a népszavazással.

433 Az Orbán–Gyurcsány között levő ellentét egyrészt belpolitikai tényezőkkel, másrészt a magyar politika vezérének folyamatával magyarázható, amely Körösi szerint nem csupán „a politikai vezetők szerepének megerősödését jelentette”, hanem olyan „vízióval rendelkező karizmatikus vezetők megjelenését”, akik képesek pártjukat mobilizálni és dominálni (Körösi 2015: 406).

434 Gyurcsány Ferenc miniszterelnök számos alkalommal hangsúlyozta annak a veszélyét, hogy a közel 800 ezer Magyar igazolvánnyal rendelkező határon túli magyarnak az állampolgárság megadása személyenként évente 168 ezer forint többletköltséget jelentene a magyar államnak.

435 A MÁÉRT nyolcadik ülésén Gyurcsány Ferenc hangsúlyozta Magyarország elszívó hatását, aminek következtében másfél évtized alatt több mint 200 ezer Kárpát-medencei magyar telepedett le az anyaországban. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök beszéde a MÁÉRT VIII. ülésén, 2004.

436 Az SZDSZ a népszavazási kérdésekről, 2004.

beterjesztett az állampolgársági törvény módosítására: míg az első törvényjavaslat tárgysorozatba vételét elutasította, a másodikat befogadta az Országgyűlés. Javaslatauk szerint a határon túli magyarok könnyített honosítási eljárás során szerzhethetnének állampolgárságot, és mentesülnének az állandó magyarországi lakhely és a stabil anyagi helyzet (megélhetés) követelményei alól.⁴³⁷

A parlamenti pártok közül a Fidesz „pálfordulása” a legszembetűnőbb a kettős állampolgárság kérdésében, ugyanis – amint arra már fentebb utaltam – nem támogatta az MVSZ javaslatát, és a státustörvény vitájában a Velencei Bizottságnak megküldött magyar álláspontban határozottan elutasította a határon túli magyarok kettős állampolgárságát.⁴³⁸ Politikai stratégiájának részeként a Fidesz a 2004-es EP-választások kampányában folyamatosan a nacionalista és konfrontatív beszédmódját visszafogva, szakpolitikai kritikákat fogalmazott meg a kormányzó MSZP–SZDSZ koalícióval szemben, a párt arculatának helyreállítása céljából (Waterbury 2010: 124). Az állampolgárság nyílt ellenzése magában hordozta annak a veszélyét, hogy elveszíti a határon túli magyar támogatók legitimitását, a kormánypárthoz hasonló álláspont pedig támogatóinak mobilizációját nehezítette volna. Figyelembe véve e tényezőket a Fidesz a népszavazási kezdeményezés támogatása mellett döntött, és a kampányban az „igenre” buzdította a magyar választókat. Elsőként a státustörvény módosítását követően 2004 tavaszán Orbán Viktor beszélt a kettős állampolgárság támogatásáról, hangsúlyozva, hogy „a megoldást a jövőre nézve nem a státustörvény, hanem a kettős állampolgárság képezi”.⁴³⁹ Nem meglepő tehát, hogy a Fidesz a népszavazás vitáján a szomszédos államokban és a diaszpórában élő magyarok igényeire, valamint a magyar társadalom jelentős részének támogatottságára hivatkozva támogatta az állampolgárság kiterjesztését, és négypartii egyeztetést javasolt a jogszabály módosítása céljából.⁴⁴⁰

Az ellenzéki pártokon kívül Mádl Ferenc köztársasági elnök is támogatta az állampolgársági törvény módosítását, aminek érdekében konzultációt folytatott a határon túli politikai szervezetek képviselőivel, akik „történelmi igazságtételnek” tekintették a kezdeményezést, és a MÁÉRT ülésén amellet érvelt, hogy

437 Herényi Károly (MDF) felszólalása a T/10731. számú törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről szóló vitán (2004. szeptember 20.).

438 (2.3.) A státustörvény elismeri, hogy a küllhoni magyarok az adott állam polgárai, és világosan elutasítja azt az elképzelést, miszerint a magyarként való önmeghatározás alapja a kettős állampolgárság lenne. [...] Anyaállami szerepéből kiindulva Magyarország mindig elismerte, hogy semmiféle állampolgárság-szerű viszonyban nincs a határon túli magyarokkal. (2.4.) Következésképpen a jogszabály annak a magyar szándéknak a bizonyítéka, amellyel egyszer és mindenkorra lezárja azt, hogy irredenta követeléseink lennének [...] vagy kettős állampolgárságot biztosítanánk a határon túli magyaroknak. Paper Containing the Position of the Hungarian Government, 2001, 5. Saját fordítás, az eredeti szövegben szereplő alpontok megtartásával.

439 Orbán Viktorral készült interjú a Kossuth Rádió *Vásármapi újság* c. műsorában (2004. május 28.).

440 Pokorni Zoltán (Fidesz) felszólalása a Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett országos népszavazás vitáján (2004. szeptember 13.).

„megadásának nincs jogi akadálya”, és nem kell nagyobb kitelepedési hullámmal sem számolni,⁴⁴¹ ami a kormánypártok egyik fő érvrendszerének bizonyult.⁴⁴²

A magyar belpolitika állapotát és a pártok közötti megosztottságot világosan jelezte a MÁÉRT nyolcadik ülése, amelyen a résztvevők nem fogadtak el közös nyilatkozatot, ehelyett az ellenzéki pártok és a határon túli politikai szervezetek közös felhívással fordultak a magyar választópolgárokhoz, arra kérve őket, hogy a december 5-re kitűzött ügydöntő népszavazáson minél nagyobb számban vegyenek részt, és szavazzanak igennel a kettős állampolgárságra.⁴⁴³ A MÁÉRT tagszervezeteinek konszenzusa mögött – mutatott rá Bárdi Nándor – voltak hangsúlykülönbségek, ami az állampolgárság támogatását és az ezzel felmerülő problémákat (Bugár Béla és Markó Béla), illetve ennek követelését (Duray Miklós és Kasza József) illeti (Bárdi 2004b: 60). Mindazonáltal a határon túli politikai szervezetek közös nyilatkozatát követően az RMDSZ közleményben is állást foglalt a kettős állampolgárság mellett, és felkérték a kormánypártokat, hogy „ne folytassanak az anyaországi választókat és a határon túli magyarokat egymással szembeállító kampányt”.⁴⁴⁴

A szomszédos államokat Románia kivételével nem foglalkoztatta az állampolgárságról szóló belpolitikai vita (Kántor–Majtényi 2005). A parlamenti és államfőválasztási kampány időszakában elhangzó román álláspontok többnyire a választópolgárok mobilizációját szolgálták. A szociáldemokraták államfőjelöltje, Adrian Năstase miniszterelnök Gyulafehérváron kemény fellépést helyezett kilátásba a kettős állampolgárság ellen, amellyel a szélsőségesek szavazatainak a megszerzésére törekedett (Culic 2005: 131). A miniszterelnök nemkívánatosnak nevezte a Fidesz és más magyarországi pártok politikai játszmáit Románia területén, egyrészt hangsúlyozva azt, hogy a két állam között érvényben van a kettős állampolgárság elkerülésére vonatkozó államközi szerződés, másrészt pedig az etnikai alapon odaítélt kettős állampolgárság nem felel meg az európai normáknak, amiért Románia újból a Velencei Bizottsághoz fordul, amely már „kifejezte ellenvetését a kettős állampolgárság etnikai alapú megszerzésére vonatkozóan”.⁴⁴⁵ Az állampolgárság kérdésében azonban a magyar–román vita elmaradt: rövid időn belül kiderült ugyanis, hogy a miniszterelnök által hivatkozott kétoldalú megállapodás már a rendszerváltás óta hatályon kívül van, míg az

441 Mádl Ferenc köztársasági elnök beszéde a MÁÉRT VIII. ülésén, 2004.

442 Az RMDSZ megbízásából a kolozsvári Etnikumközi Viszonyok Erdélyi Kutatóközpontja által 2003 októberében – tehát jóval a népszavazási kampányt megelőzően – készített felmérés alapján az erdélyi magyarok pozitívan vélekedtek az állampolgárság kiterjesztéséről. A megkérdezettek 82%-a igényelné, és csupán 6%-a állította azt, hogy biztosan nem igényelné a magyar állampolgárságot. A válaszadók 13,6%-a pedig a magyar útlevelekre olyan dokumentumként tekintett, amely lehetőséget teremt a Magyarországra történő áttelepedéshez (Horváth 2003: 51–52).

443 Nyilatkozat a kettős állampolgárságról, 2004.

444 Közlemény a kettős állampolgárságról, 2004.

445 Năstase nu vrea cetățenie dublă pentru maghiari (Năstase ellenzi a kettős állampolgárság megadását), *Ziarul Financiar*, 2004. december 3.

államfőválasztás második fordulójának eredményei a várakozásokkal szemben nem a szociáldemokraták, hanem a liberálisok és demokraták győzelmét eredményezték, amellyel a kérdés csakhamar lekerült a politika napirendjéről.

Ezzel ellentétben a magyar parlamenti pártok között egyre hevesebb viták zajlottak, a rendkívül intenzív kampányban az erőteljes kormányzati hangulatkeltést nem sikerült a magyar ellenzéknek, valamint a kezdeményező MVSZ-nek ellensúlyoznia, és az érzelmi érveken felülkerekedő jóléti sovinizmus – a „mennyibe kerül ez a magyar adófizetőknek” típusú érvek – egyrészt növelték az állampolgárság elleni szavazók táborát, másrészt a választók demobilizációját eredményezte.⁴⁴⁶

A december 5-én sorra kerülő referendumon, amelyen a választópolgárok a Munkáspárt kezdeményezésére a kórházprivatizáció ügyében is kifejhették véleményüket, a nyolcmillió választópolgár kevéssel több mint egyharmada, 37,49%-a járult az urnákhoz. Az alacsony részvétel következtében a népszavazás nem volt érvényes, ehhez a választójogosultak legalább egynegyede kellett volna azonos választ adjon. A végleges eredmények alapján az érvényesen szavazó választópolgárok 51,57%-a szavazott igennel (1 521 271 fő, az összes választópolgár 18,9%-a), míg 48,43%-a nemmel (1 428 578 fő, az összes választópolgár 17,75%-a).⁴⁴⁷

A kampány időszaka alatt készült felmérésekből viszonylag keveset tudunk az állampolgárok motivációiról. Kovács M. Mária szerint a jóléti protekcionizmus magyarázattal szolgálhat egyrészt azért, mert Szlovákiát leszámítva a határon túli magyarok életszínvonala alacsonyabb a magyarországinál, másrészt pedig a kampányban az MSZP is folyamatosan a reformmal járó költségeket emelte ki (Kovács M. 2006: 436–437). Ehhez kapcsolódnak a migrációval kapcsolatos érvek, amelynek nem a pozitív vetületei – a magyar népességfogyást valamelyest ellensúlyozni képes hatásai –, hanem az ellenzék által hangsúlyozott veszélyei és tehertételei – mint „félelmetes és beláthatatlan következményeket hozó mumus” (Bárdi 2004b: 52) – váltak hangsúlyossá.

A népszavazás eredményei jelentős töréspontot eredményeztek a magyar–magyar kapcsolatokban. A határon túli magyarok erőteljes kiábrándulásként, „áru-lásként”, „lemondásként”, több székelyföldi településen pedig gyászkiáltásként éltek meg a népszavazás eredményét (Jakab–Peti 2005: 118–121). Székelyföldön több személy a Magyar igazolvány visszaadása mellett döntött (Culic 2006: 175), néhány önkormányzat december 5-ikét követően pedig a magyarországi testvértelepülési kapcsolatának újraértékelésére tett javaslatot. A határon túli politikai szervezetek közös nyilatkozatban foglaltak állást az állampolgárság mellett, arra kérvén

446 Annak ellenére, hogy a 2004. novemberben elvégzett közvélemény-kutatások 40 százaléka feletti részvételt jeleztek a biztos szavazók körében – a Capital Research felmérése alapján a megkérdezettek 47 százaléka, míg a Medián felmérése alapján kevesebb, a választópolgárok 42 százaléka jelezte részvételét –, a tényleges részvétel ennél alacsonyabbnak bizonyult.

447 Országos népszavazás: A 2004. december 5-i népszavazás végleges eredménye.

a magyarországi parlamenti pártokat, hogy módosítsák az állampolgársági törvényt.⁴⁴⁸ Erre irányuló javaslatukat nem sokkal később Szabadkán is megismételték, a Határon Túli Magyar Szervezetek Fórumának alakuló ülésén.

A nemzeti integráció és a népszavazás eredményeinek ellensúlyozásaként 2005 januárjában Gyurcsány Ferenc miniszterelnök öt pontból álló javaslatot juttatott el a MÁÉRT képviselőihez, amelyben javaslatot tett a 1. a Szülőföld Program megvalósítására; 2. az akadálytalan határátlépés érdekében nemzeti vízum bevezetésére; 3. a honosítási folyamat felgyorsítására; 4. az autonómiaötrékvések támogatására; valamint 5. a határon túli magyar közjogi státusának létrehozására.⁴⁴⁹ E program-pontokból 2005 folyamán több is megvalósult. A kormány első intézkedései között szerepelt a Szülőföld Alapról szóló törvény elfogadása, amely egymilliárd forintos tőkével, pályázati úton kívánt hozzájárulni a határon túli magyarok szülőföldön való boldogulásához.⁴⁵⁰ Szintén fontos lépésként értékelhető az állampolgársági törvény módosítása, amely hozzávetőleg felére csökkentette az állampolgársági kérelem elbírálásának időtartamát, azonban továbbra is magyarországi lakhelyhez kötötte az állampolgárság megszerzését. A jogszabály legfontosabb rendelkezése mégis abban állt, hogy eltörölte „a legalább egyéves állandó lakhelyre” vonatkozó feltételt, így kedvezményes úton már a letelepedést követően lehetővé vált az állampolgársági kérelem benyújtása.⁴⁵¹ Szintén ebben a törvényben bevezetik a nemzeti vízumot, ami a három hónapot meghaladó magyarországi beutazást és ott-tartózkodást, valamint a rokonlátogatást hivatott megkönnyíteni, amely azonban továbbra sem oldotta meg a munkavállalási tartózkodásra, valamint egyéb jövedelemszerzési tevékenységre vonatkozó kedvezményes elbírálást.

2.3. A ROMÁN ÁLLAMPOLGÁRSÁGI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA ÉS A ROMÁN–MOLDÁV VITÁK

A rendszerváltást követő időszakban a román parlamenti pártok állampolgárságra vonatkozó konszenzusa töretlen maradt, mi több, a belpolitikában egyetlen párt vagy politikus sem kérdőjelezte meg, hogy a moldovai és ukrainai románok könnyített honosítással román állampolgárságot szerezzenek. Ebből adódóan a

448 „Az aláírók meggyőződésüknek adtak hangot, hogy az egyébként üdvözlendő Szülőföld-program vagy bármilyen anyagi támogatás nem helyettesítheti azt az erkölcsi jóvátételt, amelyet a határon túli magyarok számára a kettős állampolgárság lehetősége jelent. Ebből kiindulva felkérték a magyar kormányt és a parlamenti pártokat, hogy a nemzetközi joggal összhangban alkossák meg azt a törvénymódosítást, amely lehetővé teszi a határon túli magyarok számára, hogy szülőföldjük elhagyása nélkül rendelkezhessenek magyar állampolgársággal.” A határon túli magyar szervezetek közös nyilatkozata a kettős állampolgárságról, 2004.

449 Gyurcsány Ferenc levele a MÁÉRT tagjaihoz, 2005.

450 A törvény kedvezményezettjei között nem kormányzati szervezetek, oktatási intézmények, határon túli önkormányzatok, valamint vállalkozások is szerepeltek. 2005. évi II. törvény a Szülőföld Alapról.

451 2005. évi XLVI. törvény az állampolgárság módosításáról.

román állampolgárság megszerzésének könnyítése és az ebből eredő viták a 2000-es években nem a belpolitika szintjén, hanem az államközi kapcsolatokban mutatkoztak meg, legfőképpen Moldovai Köztársasággal, kisebb mértékben pedig Ukrajnával, abból adódóan, hogy egyik állam sem ismerte el a kettős állampolgárság intézményét.⁴⁵²

A fentiekben már bemutatott 1991-es román állampolgársági törvényt több alkalommal módosították. A jogszabályi változások egyrészt érintették azon személyek körét, akik kedvezményes honosítási eljárás során román állampolgárságot szerezhettek, kiterjesztve azon személyek leszármazottaira – elsőként a másodfokú, majd harmadfokú leszármazottakra is –, akik 1989 előtt különféle okokból elvesztették az állampolgárságukat (Iordachi és mtsai 2012: 136–147). Az állampolgárság ilyen irányú kiterjesztése egyrészt lemondás az állami vagy etatiszta megközelítésről – melyet világosan tükrözött az 1991-es törvény szellemisége –, és a vérségi vagy származási elv irányába tartó átmenetként értékelhető (Iordachi 2013, 2; Panainte–Nedelciuc–Voicu 2014: 4). Az állampolgársági törvény vizsgálata során Culic is hasonló következtetésre jut, azzal egészítve ki Iordachi álláspontját, hogy a jogszabályi változások „felzárkóztatást” jelentenek a román állampolgárság megszerzésének – születéssel járó – alapvető módjához (Culic 2013: 119). Az állampolgársági törvény módosításai másrészt jelentős mértékben egyszerűsítették a honosítás feltételeit és procedúráját, végül pedig a kérelmek elbírálását végző intézmények feladat- és hatásköreit is bővítették: az állampolgársággal kapcsolatos ügyintézésre a kormány létrehozta az Állampolgársági Hatóságot, annak érdekében, hogy a megnövekedett kérelmeket belátható időn belül elbírálja.

17. táblázat. A román állampolgársági törvény fontosabb módosításai

Jogszabály	Fontosabb rendelkezések
1999/192-es törvény	– egyszerűsítette a honosítási eljárást (6 éves állandó lakhely, az állam nyelvének és törvényeinek ismerete)
2001/167-es sürgősségi kormányrendelet	– hat hónapos időszakra felfüggesztette a repatriálást, mint az állampolgárság megszerzésének módját, azon személyek esetében, akik különböző okokból elvesztették román állampolgárságukat
2004/43-as sürgősségi kormányrendelet	– bevezette a könnyített (vissza)honosítási eljárást (román nyelv és kultúra ismerete), és lehetővé tette a kérelem benyújtását négy éves ott-tartózkodás után – négyéves időtartamra megvonta a (vissza)honosított állampolgároknak azt a jogát, hogy román útlevéllel külföldre utazzanak
2008/147-es sürgősségi kormányrendelet	– lehetővé tette az állampolgárság megszerzését visszahonosítás útján, másodfokú leszármazottak számára

452 A 2002-ben módosított moldovai állampolgársági törvény lehetővé tette a moldáv mellett egy másik állam állampolgárságának a megszerzését is.

Jogszabály	Fontosabb rendelkezések
2009/36-os sürgősségi kormányrendelet	– kiterjesztette az állampolgárság megszerzését a harmadfokú leszármazottak számára – öt hónapra csökkentette a honosítási kérelmek elbírálási határidejét, és megszüntette a négyéves állandó tartózkodási feltételt, azon kérelmezők esetében, akik jogszerűen az országban tartózkodnak
2010/112-es törvény; 2010/5-ös kormányrendelet	– az Állampolgársági Hatóság (Autoritatea Națională pentru Cetățenie) felállítása, feladat- és hatáskörének kijelölése
2013/2-es törvény egyes intézkedésekről a bírói hatóságok tehermentesítése érdekében, valamint a Polgári perrendtartási törvénykönyvről szóló 2010/134-es törvény végrehajtásának előkészítéséről	– szabályozta azokat a módokat, amelyek alapján a bíróságon fellebezni lehet az állampolgárság megszerzését és a visszahonosítást elutasító döntés ellen
2013/44. számú törvény	– a hatóság tájékoztatási kötelezettségek pontosítása (a kérelmező 60 napon belüli tájékoztatása); – az Állampolgársági Bizottság döntéséről a hivatal elnöke rendeletet bocsájt ki, a kérelmezővel pedig tudatni kell a rendelet tartalmát (mindkét esetben háromnapos határidő betartásával)
2017/1. sz. törvény egyes adók és illetékek eltörléséről	– az állampolgári kérelem benyújtásával összefüggő adók és illetékek eltörlése
2025/14-es törvény	– pontosítások az állampolgársági kérelem benyújtásához szükséges dokumentáció kapcsán (anyakönyvi kivonat, nyelvtudást igazoló dokumentumok)

Forrás: Panainte–Nedelciuc–Voicu 2014: 5; Culic 2013: 117–121, saját kiegészítésekkel

Az állampolgársági törvény folyamatos módosítása rámutatott arra, hogy a román állampolgárság kiterjesztésének nem volt világos koncepciója, a jogszabályt érintő változások sokkal inkább a jogalkotó – a parlament és a kormány – azon szándékát tükrözte, amellyel az alkalmazásából eredő problémákat kívánták rendezni. A 2000-es évek elejétől ugyanis fokozatosan nőtt a román állampolgárságot igénylők száma annak tulajdoníthatóan, hogy a Moldovai Köztársaság módosította állampolgársági törvényét, elismerve a kettős állampolgárságot, továbbá a román állampolgárok 2001-től kezdődően vízummentesen utazhattak a schengeni térségben (Iordachi 2009: 194), ami egyben az útlevél-ellenőrzés bevezetését eredményezte a moldáv–román határon. A 2001–2004 közötti módosítások a növekvő kérelmek körül kialakult helyzetet kívánták rendezni, elsőként az állampolgárság visszaállításának felfüggesztésével, majd a honosítási eljárás folyamatos egyszerűsítésével, amely jelentős vitákhoz vezetett a szomszédos Moldovai Köztársasággal. Az állampolgársággal kapcsolatos kérdéseken túlmenően az államközi vita a moldovai belpolitikai

viszonyokra is visszavezethető. A 2001-es választásokat a Kommunista Párt nyerte meg, az új oroszbarát államfő, Vlagyimir Voronin által követett „moldovanizmus” hatására jelentősen romlott a két állam viszonya.⁴⁵³

Románia EU-s csatlakozásának időszaka újabb lehetőséget teremtett a két állam kapcsolatának rendezésére: 2006 elején bizalomerősítő külügyminisztériumi találkozóra került sor, amelyen a felek a vízummentességre vonatkozó egyezmény kidolgozásáról döntöttek, és a román fél – Mihai-Răzvan Ungureanu román külügyminiszter személyében – az állampolgársági kérelmek felgyorsítására tett javaslatot. Az államközi egyezményt még az év őszén aláírta a két állam, amelynek értelmében Románia 2007-től kezdődően sürgősségi eljárással, ingyenesen nyújtott vízumot a moldovai állampolgároknak,⁴⁵⁴ és a folyamat felgyorsítása érdekében két konzulátus megnyitását helyezték kilátásba, ami a 2007 januárjában megtartott államfői találkozó napirendjén is szerepelt. A felek között a vita azt követően alakult ki, hogy Romániában a kormány bejelentette az állampolgári törvény módosítását, arra hivatkozva, hogy fel kell gyorsítani a százezerre tehető kérelmek elbírálásának folyamatát.

A román állampolgárság odaítélésének felgyorsítását elítélte a moldáv fél, elsőként a külügyminiszter, majd pedig az államfő is negatívan nyilatkozott a román lépésről, a moldáv belügyekbe való beavatkozásként és nemzetbiztonsági kockázatként értékelve a román szándékot. Miután 2007 szeptemberében a román államfő a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács (CSAT) ülésén kérte a kormány képviselőit, hogy egyszerűsítsék az állampolgársági kérelmek elbírálását, tekintettel a moldovai állampolgárokkal szembeni „morális és politikai kötelezettségekre”,⁴⁵⁵ válaszul a moldáv hatóságok bevonták a Román Televízió (TVR) sugárzási engedélyét, valamint módosították az állampolgársági törvényt, amelynek értelmében a kettős vagy többes állampolgárok nem tölthettek be közhivatali tisztséget.⁴⁵⁶ A moldáv félelmek nem bizonyultak alaptalannak, ugyanis az EU több tisztségviselője is aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a moldovai állampolgárok tömegesen szereznek román állampolgárságot (Deutsche Welle 2009). A román útlevél tehát „arany jegyként” jelent meg a közbeszédben, aminek segítségével a „hátsó ajtón” lehetővé vált az uniós tagállamokba való szabad beutazás.

A 2009-es moldáv parlamenti választások újabb vitához vezetett a két állam között azt követően, hogy az ellenzék választási csalással vádolta meg a győztes Kommunista Pártot. A szavazatok újraszámolásának követelését zavargások és erőszakos összecsapások követték, aminek halálos áldozata is volt.⁴⁵⁷ A moldáv államfő

453 A moldovanizmus kulturális-nyelvi hagyományainak erősítéseként történelmi és nyelvészeti munkák jelentek meg, köztük egy moldáv–román szótár is (Ivan 2012: 5).

454 Egyezmény a Moldovai Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, 2006.

455 Traian Băsescu államfő nyilatkozata a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács ülését követően, 2007.

456 2007/273-as törvény egyes jogszabályok módosításáról és kiegészítéséről.

457 Moldova. Country Reports on Human Rights Practices, 2009.

meggyőződéssel állította, hogy Románia áll az események mögött, és nemkívánatos személynek nyilvánították a román nagykövetet, illetve vízumkényszert vezettek be a román állampolgárokkal szemben.⁴⁵⁸ Válaszul Traian Băsescu a parlament két házához intézett beszédében elítélte a moldáv vádakat, és hangsúlyozta, hogy Románia támogatja a külföldön élő románokat, és felelősséget visel állampolgáraiért, ennek érdekében újra felhívta a kormány figyelmét az állampolgári törvény módosítására, oly módon, hogy az állampolgárságukat valamilyen okból elvesztett személyek harmadfokú leszármazottjai is állampolgárságot szerezhessenek.⁴⁵⁹ A két állam viszonya a Kommunista Párt ellenzékbe vonulásával lényegesen javult: 2010 óta rendszeressé váltak a felső szintű találkozók, több együttes kormányülésre is sor került, legutóbb 2022 februárjában, és a román kormány több konkrét lépést tett a Moldovai Köztársaság európai integrációjának támogatása érdekében.

A román–moldáv kapcsolatok fontosabb vitáinak áttekintéséből megállapítható, hogy a román állampolgárság kiterjesztése alapvető vitapont, mert a moldovai hatóságok állandó veszélyként tekintettek a kettős állampolgárokra, ami részben megalapozott volt: a merészebb becslések szerint a lakosság 35-40%-a lehetett kettős vagy többes állampolgár. Ehhez hasonló számadatokat közöltek a vezető nyugati hírportálok és médiaorgánumok, akik egymillió főre tették a román–moldáv kettős állampolgárok számát.⁴⁶⁰ A szélesebb nyilvánosságban azért jelenthettek meg eltérő becslések a kettős állampolgárok számára vonatkozóan, mert a hivatalos szervek nem közöltek pontos adatokat, a kérdéssel foglalkozó szakértők is a hivatalos részadatok alapján igyekeztek megbecsülni a kérelmezők és a honosítottak számát. Mivel a moldáv–román kettős állampolgárok pontos száma ma sem ismert, nyilvános adatigénylással az Állampolgársági Hatósághoz fordultam. Noha 2010-et megelőzően a honosítási adatsorok továbbra is hiányosak, számos tanulsággal szolgáltak a román állampolgárság megszerzését illetően.

A rendelkezésre álló adatok tükrében a rendszerváltás utáni román állampolgárság-politikának három nagyobb szakasza különíthető el: a rendszerváltást követő első évtized, a 2002–2009 közötti, valamint a 2010 utáni időszak. A rendszerváltást követő évtizedben a már említett külügyminisztériumi forrás szerint 108 ezer moldovai állampolgársági kérelmet bíráltak el a román hatóságok (Panainte–Nedelciuc–Voicu 2014: 12–13). Figyelembe véve a kérelmek elutasításának alacsony számát, a vizsgált időszakban százezer moldovai szerezhett

458 Voronin: România se află în spatele revoltei de la Chişinău (Voronin: Románia áll a kisinyovi zavargások mögött). *Evenimentul Zilei*, 2009. április 8.

459 Traian Băsescu államfő üzenete a Parlament együttes ülésén, 2009.

460 Noha a hivatalos adatok jóval kevesebb kettős állampolgárról tanúskodnak, az eltúlzó számadatokhoz nagymértékben hozzájárult a román államfő, Traian Băsescu nyilvánosan többször elhangzott és a nyugat-európai média- és sajtóorgánumokban is leközölt nyilatkozata, miszerint 800 ezerre tehető a hivatalos szerveknél regisztrált moldovai kérelmek száma (Bidder 2010). Băsescu, aki a román állampolgárság kiterjesztésének legfontosabb „hajtómotorja”, 500 és 900 ezerre tette a moldáv–román állampolgárok számát.

román állampolgárságot. Annak ellenére, hogy a 2000-es években további könnyítések vezettek be a román állampolgárság megszerzésében, a román–moldáv kapcsolatok romlásának tulajdoníthatóan a 2000-es években a román állampolgárság iránti igény nem növekedett meg ugrásszerűen: noha 2002–2009 között évente átlagosan hétezer kérelmet nyújtottak be, a kérelmezők egyharmada szerzett román állampolgárságot. A kérelmek és a honosítottak száma 2009-ben érte el a maximumot: 21 500 kérelmet nyújtottak be a román hatóságoknak, és 11 400 személy szerzett román állampolgárságot.

Románia EU-s csatlakozását követően megnövekedett a román állampolgárság iránti érdeklődés, a moldáv–román kapcsolatok rendeződése, a román állampolgárság megszerzésében bevezetett intézményi reformok (az Állampolgársági Hatóság létrehozása), valamint az igénylések könnyítésének eredményeként 2010–2023 között kevéssel több mint egymillió kérelmet nyújtottak be, és 880 ezret pozitívan bíráltak el. Az évente átlagosan jóváhagyott 63 ezer állampolgársági kérelem világosan jelezte, hogy tömegessé vált a román állampolgárság odaitélése. A 2010–2023 közötti időszakban a moldáv állampolgárok 820 ezer kérelmet nyújtottak be, amely az összes kérelem 81%-át tette ki. A legtöbb kérelmet (96 ezer) 2011-ben regisztrálták, míg a legkevesebbet, alig 16 ezret 2014-ben, amely éves átlagban 59 ezer benyújtott kérelmet jelentett. A kérelmekhez hasonlóan a honosítottak száma is hullámzó, amely nem a benyújtott kérelmek számával, hanem elsősorban az Állampolgársági Hatóság humanerőforrás-kapacitásával magyarázható. A vizsgált időszakban közel 740 ezer moldovai állampolgár szerzett román állampolgárságot, amely a honosítottak közel 84%-át képezte. A honosítás csúcsidezőzaka 2011-re tehető, amikor 82 ezren szereztek állampolgárságot, míg a legkevesebbet 2019-ben (33 ezren), így évente közel 53 ezer moldáv állampolgárságú honosítottól beszélhetünk. Mindezek alapján megállapítható, hogy 1991–2023 között mintegy 857 ezer moldovai szerzett román állampolgárságot.

18. táblázat. A román állampolgársági kérelmek és a honosítottak számának alakulása 2010 után

	Román állampolgárságot kérelmezők száma	Elfogadott kérelmek száma	Moldovai kérelmezők száma	Moldáv állampolgárságú honosítottak száma
2010	96 695	46 975	90 819	41 064
2011	102 719	87 067	96 177	81 893
2012	89 033	77 267	81 319	69 727
2013	53 181	69 072	46 539	63 718
2014	21 987	68 059	15 901	59 390
2015	81 531	55 305	57 779	45 506

	Román állampolgárságot kérelmezők száma	Elfogadott kérelmek száma	Moldovai kérelmezők száma	Moldáv állampolgárságú honosítottak száma
2016	115 217	81 050	94 497	61 208
2017	94 917	84 771	78 173	68 623
2018	100 163	46 838	74 447	34 995
2019	104 536	42 891	75 249	32 861
2020	26 044	77 071	17 549	68 167
2021	46 284	46 235	32 089	111 024
2022	35 331	54 737	27 892	
2023	44 709	42 612	30 966	

Forrás: Az Állampolgársági Hatóság éves jelentései (2012–2023) és nyilvános adatigénylésre adott válasza, valamint az igazságügyi minisztérium képviselői kérdésre adott 44080/2021. 05. 17. számú válasza

Az államfő által hivatkozott erkölcsi és politikai kötelezettség mellett az állampolgárság kiterjesztése együtt járt a választójog megszerzésével. A 2004. évi 373. törvény a parlament két házának megválasztásáról lehetővé tette, hogy a külföldön tartózkodó román állampolgárok a diplomáciai képviseleteken kialakított szavazóközetekben – érvényes okmányok birtokában – leadhassák szavazatukat,⁴⁶¹ míg a 2008-ban módosított, többségi és arányos elemeket is tartalmazó „egyéni választóközetes rendszer” külföldi választóközeteket (négy képviselőit, két szenátorit) hozott létre (Szekely 2009). Ennek háttérében az állt, hogy a parlamenti pártok, főként pedig az államfő felismerte a szavazatszerzés újabb módozatait: egyrészt az állampolgárság kiterjesztésével a moldovai kettős állampolgársággal rendelkezők, másrészt a nyugat-európai államokban élő nagyszámú vendégmunkások körében (Szele–Tófalvi 2011: 66–67).

A külföldön élő románok és a román–moldáv állampolgárok szavazati joga az elmúlt években több alkalommal a politikai viták keresztüzébe került, főként az államfőválasztás, illetve a Traian Băsescu államfő felfüggesztését célzó referendum alkalmával. A 2009-es államfőválasztással kezdődően folyamatosan növekedett a külföldi körzetekben leadott szavazatok száma, és 2019-re megtízszereződött a 2009-es államfőválasztás első fordulójában leadott szavazatok száma. Ekkor 94 ezer érvényes szavazatot adtak le, aminek több mint felét, 56%-ot a hivatalban lévő államfő kapta. Traian Băsescu népszerűségét a többi jelölttel szemben világosan jelezte az a tény is, hogy a Moldovai Köztársaságban a szavazatok 91%-át szerezte meg, támogatottságát pedig a második fordulóban tovább növelte.⁴⁶²

⁴⁶¹ 2004/373-as számú törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról.

⁴⁶² A második forduló szoros eredményt hozott, ugyanis a szociáldemokraták jelöltje, Mircea Geoană korábbi külügyminiszter alig több mint 70 ezer szavazattal kapott kevesebbet, mint Băsescu, akinek győzelmét több elemző a

A 2012 júliusában a kormányzó Szociálliberális Unió (USL) az államfő felfüggesztését kezdeményezte, aminek következtében július 29-én referendumot tartottak Traian Băsescu államfő leváltásáról. A referendumot megelőzően a kormány és az ellenzék, valamint az államfő között két kérdésben alakult ki vita: egyrészt a szavazóbázis meghatározásánál kiket tekintenek szavazóknak, másrészt pedig hogyan állapítják meg a referendum érvényességét (Iordachi 2013: 15), aminek meghatározáskor – a jogszabályok alapján – a választói névjegyzékben szereplő állampolgárok számát veszik alapul. A nagyszámú Băsescu-ellenes szavazat azonban nem bizonyult elegendőnek az államfő leváltásához, és a referendum érvényességének kérdése jelentős belpolitikai vitát generált a parlamenti pártok, a kormány és az államfő között.⁴⁶³ A vitát – melyet élénk nyugati érdeklődés követett – végül az Alkotmánybíróság zárta le, megismételve a referendum érvénytelenségéről szóló döntést, aminek értelmében a felfüggesztett államfő újra elfoglalhatta hivatalát.

19. táblázat. Államfőválasztás: a külföldi érvényes szavazatok alakulása 2009–2025 között

ÉV	Külföldi szavazóközetek száma	I. forduló	II. forduló
2009	294	94 383	146 876
2014	294	127 203	377 651
2019	835	669 782	935 005
2025	965	969 498	1 636 396

Forrás: Rezultate Vot: <https://www.rezultatevot.ro/>

A 2014-es államfőválasztás már nem hozott olyan szoros eredményt, mint a 2009-es, ellenben a külföldi szavazóközetekben leadott szavazatok jelentősen növelték Klaus Johannis előnyét.⁴⁶⁴ A külföldi szavazók mobilizációja – melyet a szavazóközetek kijelölése körüli viták váltottak ki – magas részvételt eredményezett, a jobboldali jelölt pedig a külföldi körzetekben leadott szavazatok 89,73%-át szerezte meg.⁴⁶⁵

külföldi szavazatoknak tulajdonította, amit a hivatalos adatok is alátámasztottak. A második fordulóban jelentősen megnőtt a külföldi körzetekben a részvétel, ugyanis másfélszer annyian voksoltak, mint az első fordulóban: a közel 147 ezer érvényes szavazatnak Băsescu a 79%-át, míg Geoană a 21%-át szerezte meg. A választási eredmények forrása a Rezultate Vot (Választási eredmények) elnevezésű projekt, amely a Központi Választási Iroda (BEC) eredményeit egy interaktív felületen összesíti.

463 A referendumon a névjegyzékben szereplő állampolgároknak a 46%-a vett részt (8 459 053 fő), kevesebb, mint az érvényes jogszabályok alapján a névjegyzékben szereplő választópolgárok fele plusz egy. A választópolgárok 87,52%-a, vagyis 7 403 836 fő az államfő menesztése mellett szavazott, míg 11,15%-a, 943 ezer fő a hivatalban levő államfőt támogatta (Rezultate Vot). A kormánypártok nem fogadták el a referendum érvénytelenségéről szóló döntést, arra hivatkozva, hogy Románia lakosságának csökkenése következtében a választói névjegyzékben is kevesebb szavazópolgár kellene szerepeljen, ezen túlmenően megkérdőjelezték a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát is (Iordachi 2013: 15).

464 A PNL–PDL jelöltje, Klaus Johannis a második fordulóban több mint egymillió szavazattal szerzett többit a szociáldemokraták jelöltjénél, Victor Pontánál.

465 A korábbi államfőválasztáshoz hasonlóan a Moldovai Köztársaságban a végeredmény magas jobboldali (78,58%) támogatottságot eredményezett (Rezultate Vot).

Az államfőválasztást követően – tekintettel a külföldi szavazatok súlyára – a román hatóságok két módon kívánták gördülékenyebbé tenni a soron következő választások lefolyását. Egyrészt növelték a külföldi szavazóközetek számát: míg 2009-ben 294 külföldi szavazóközetet hoztak létre, addig ez a szám a 2025-ös államfőválasztásra 965-re emelkedett. A másik módosítás a szavazás időpontját érintette, mert a 2019-es államfőválasztástól kezdődően a külföldi szavazóközeteket már pénteken megnyitották, amely lehetővé tette a választások hatékonyabb lebonyolítását. A külföldön élők mobilizációja és a választások lefolyását érintő változások nagyszámú szavazatot eredményeztek: míg az első fordulóban közel 670 ezer, addig a második fordulóban 935 ezer érvényes szavazatot adtak le, ennek pedig 94%-át a hivatalban levő államfő Klaus Iohannis szerezte meg. A külföldi szavazatok a 2025-ös államfőválasztáson is meghatározónak bizonyultak, amit világosan jelzett az első fordulóban leadott, közel 970 ezer érvényes szavazat.⁴⁶⁶ A diaszpórában élők mobilizációja a második fordulóban rekordmagas részvételt eredményezett: a több mint 1,6 millió szavazat többségét, 55,8%-ot ugyan a szélsőséges jelölt szerezte meg, azonban a választást – jelentős szavazatkülönbséggel, közel 830 ezer szavazattal – a bukaresti főpolgármester, Nicușor Dan nyerte.

3. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA A PARLAMENTI VITÁKBAN

Az előzőekben arra mutattam rá, hogy az állampolgárság kiterjesztése eltérő intenzitással ugyan, de mindkét állam politikai napirendjén megjelent: míg Magyarországon a kettős állampolgárság kérdése mélyen megosztotta a parlamenti pártokat, a népszavazás eredményeként pedig a magyar társadalmat is, addig Romániában egyetlen politikai alakulat sem kérdőjelezte meg, hogy a volt román állampolgárok leszármazottai könnyített honosítási eljárással állampolgárságot szerezzenek. Ennek ellenére a parlamenti vitákban számos alkalommal megjelent az állampolgárság kérdése, de nem a 2004-es kettős állampolgárságról szóló magyarországi viták összefüggésében, hanem a román állampolgársági törvény 2009-ben történő módosításakor, amelynek során a kormány által elfogadott sürgősségi kormányrendelet mindkét ház, elsőként a Szenátus,⁴⁶⁷ majd a Képviselőház⁴⁶⁸ is megvitatta. A vita tárgyát azonban nem az állampolgárság kiterjesztése és a könnyített honosítási eljárás képezte – ugyanis erről konszenzus

466 A 2024-es államfőválasztás első fordulójában a külföldi körzetekben több mint 800 ezer érvényes szavazatot adtak le, azonban az Alkotmánybíróság érvénytelenítette ennek eredményeit.

467 Az 1991/21-es állampolgársági törvényt módosító 2009/36-os sürgősségi kormányrendelet elfogadásának szenátusi vitája.

468 Az 1991/21-es állampolgársági törvényt módosító 2009/36-os sürgősségi kormányrendelet elfogadásának képviselőházi vitája.

volt a pártok között –, hanem az, hogy a pártok miként tudják túllicitalni politikai ellenfeleiket. Tehát a javaslatok az állampolgársági törvény módosítását célozták, amely lehetővé tenné az állampolgárság megadásának legkedvezőbb formáját, azzal a nem titkolt célkitűzéssel, hogy megnyerjék a moldovai állampolgárok mint potenciális jövőbeli szavazók bizalmát. Ezzel magyarázható a jogszabály módosításának folyamata és az erről folytatott vita, amely során a PD-L és a PSD újabb javaslatokat tett az állampolgársági kérelmek elbírálásának felgyorsítása érdekében.⁴⁶⁹

Az Országgyűlésben az MVSZ kezdeményezését követően jóval intenzívebb vita folyt a kettős állampolgárságról, mint a román parlamentben, amely 2004 szeptemberétől 2005 júniusáig uralta a politika napirendjét, különösen pedig a népszavazási kampány időszakában. Noha a vita már a parlamenti ülészek végén tematizálódott, az Országgyűlés szeptember 13-án vitatta meg az MVSZ kezdeményezését,⁴⁷⁰ melyet a november 17-i parlamenti vitanap követett.⁴⁷¹ Ezzel párhuzamosan a kormányzó MSZP–SZDSZ koalíció további jogszabályokat kezdeményezett a népszavazást megelőzően: december elsején az Országgyűlés megkezdte a határon túli magyarok nemzetpolgárságáról szóló határozati javaslat⁴⁷² és a Szülőföld Alapról szóló törvénytervezet együttes vitáját, a sikertelen népszavazást követően pedig elfogadta, majd 2005 márciusában vitát kezdeményezett a Szülőföld Alapról szóló törvény módosításáról,⁴⁷³ májusban pedig az 1993-as állampolgársági törvény módosításáról.⁴⁷⁴ Az elemzés a két állam nemzeti parlamentjében lefolytatott, az állampolgárság kérdésének szempontjából releváns viták összehasonlító vizsgálatára terjed ki. Elsőként az állampolgárság kiterjesztése kapcsán megfogalmazott értelmezéseket rendszereztem, majd a parlamenti pártok álláspontját, végül pedig a főbb témákat és a vita során képviselt érvrendszereket mutatom be.

469 A kormány által elfogadott sürgősségi rendelet bizottsági vitáján a képviselők például azt is támogatták, hogy az állampolgári esküt a prefektúrákon, az illetékes prefektus jelenlétében is le lehessen tenni. Ezen túlmenően a PD-L szenátorai törvényjavaslatot nyújtottak be az 1991-es törvény módosítása érdekében, amely a kedvezményezettek körének kiterjesztését és a folyamat felgyorsítását célozta. Az állampolgárság kérdésében a szociáldemokrata képviselő Tudor Panțiru (PSD) tevékenysége látványosnak mondható, aki amellett, hogy támogatta a pártja által benyújtott törvényjavaslatot, a 2008–2012 közötti időszakban közel ötven alkalommal intézett kérdést az illetékes szervekhez a benyújtott állampolgársági kérelmek elbírálása ügyében.

470 A Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett országos népszavazás vitája, 2004.

471 Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön, 2004.

472 A határon túli magyarok nemzetpolgárságáról és a szülőföld-programcsomag létrehozásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája, 2004. A vitán felszólaltak a határon túli magyar szervezetek képviselői is, köztük Markó Béla, az RMDSZ elnöke.

473 A Szülőföld Alapról szóló 2005. évi II. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2005.

474 A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényjavaslat általános vitája és részletes vitája, 2005. A jogszabályt az Országgyűlés június 6-án fogadta el.

20. táblázat. A kettős állampolgárságról és a honosítási eljárásról szóló viták jellemzői

	Magyarország	Románia
A viták időpontjai	A népszavazás kezdeményezésének vitája: 2004. szeptember 13. Új magyar nemzetpolitika, vitanap: november 17. Határon túli magyarok nemzetpolgársága és a szülőföld-programcsomag vitája: december 1. A Szülőföld Alapról szóló törvény módosítása: 2005. március 21. Állampolgársági törvény módosítása: 2005. május 3. – június 6.	Az állampolgársági törvény módosítására irányuló kormányrendelet vitája. Szenátus: 2009. június 9. Képviselőház: 2009. október 26.
A szöveg-test mérete	280 oldal/130 000 szó	22 oldal/7 300 szó
Felhasználók száma	219	20

Az Országgyűlésben, valamint a Képviselőházban és a Szenátusban lezajlott viták tartalomelemzése rámutat egyrészt a vitákban fellelhető domináns és kevésbé domináns témákra, valamint a tematikai különbségekre. Mindkét vitában 1. meghatározóak a kettős állampolgársággal és a könnyített honosítási eljárással kapcsolatos értelmezések (fő célkitűzése, tartalma stb.), az állampolgárság megszerzésének módja és folyamata, illetve az állampolgársági törvény módosítására vonatkozó javaslatok. Ebbe a csoportba sorolható az MVSZ által kezdeményezett népszavazás a kettős állampolgárság kiterjesztéséről, mi több, 2. dominánsnak tekinthetők a vitákban megjelenő nemzetpolitikai célkitűzésre való hivatkozások, illetve a magyar kormány által tematizált a határon túli magyarok támogatását célzó programok. Noha a román vitában is megjelentek nemzetpolitikai kérdések, ezek közel sem annyira hangsúlyos témák, ebből adódóan a román felhasználók – szemben a magyar vitával, ahol a képviselők folyamatosan hivatkoznak a határon túli magyarokra és a magyarországi támogatásokra – csak érintőlegesen utalnak az alkotmányból eredő felelősségre és a nemzetpolitikai elvekre.

A viták közötti további tematikai különbséget a felsorakoztatott 3. érvek és ellenérvek jelentik. A magyar vitában gyakoriak a szakpolitikai érvek – migrációs hajlandóság, gazdasági, munkavállalási szociális és egészségügyi kérdések –, míg a román vitában ez teljességgel hiányzik, csupán néhány alkalommal hivatkoznak történelmi vagy morális érvekre. 4. Kevésbé domináns témát képez a két vitában az európai intézmények szerepe és az integráció jelentősége, valamint a szomszédos államok és nyugat-európai államok állampolgárság-politikája, ami jelzi, hogy a vita döntő módon belpolitikai kérdésként tematizálódott. A vita belpolitikai jellegét világosan tükrözte az is, hogy 5. a felszólalásokban marginális témaként jelent meg a külpolitikai mozgástér, amely arra enged következtetni, hogy az állampolgársággal felmerülő kérdéseket a képviselők az állam sajátos joghatóságába tartozó döntésként értelmezték.

21. táblázat. A kettős állampolgárság vitájának témái

A magyar vita témái		Gyakoriság	%
A kettős állampolgárság értelmezése		105	8,18
Az állampolgársági törvény módosítása		97	7,55
Az állampolgárság megszerzésének módja és feltételei, javaslatok		85	6,62
MVSZ népszavazási kezdeményezése		183	14,25
Útlevél és nemzeti vízum		45	3,50
Összesen		515	40,01
Demográfiai folyamatok, migráció		55	4,28
Gazdasági és költségvetési érvek		51	3,97
Szociális ellátórendszer, társadalombiztosítás, nyugdíj		40	3,12
Munkavállalás		23	1,79
Egészségügy, kórház-privatizáció		14	1,09
Történelmi és morális érvek, a jóvátétel problémája		13	1,01
Összesen		205	15,97
Nemzetpolitikai érvek, célkitűzések, programok		200	15,58
Határon túli magyarok, MÁÉRT, RMDSZ		115	8,96
Támogatáspolitikai		60	4,67
Európai integráció, európai fórumok		43	3,35
Románia és más államok állampolgárság-politikája		39	3,04
Nemzet egysége, nemzetkonceptiók		35	2,73
Szomszédos államok, állampolgárok		16	1,25
Történelmi, nyelvi, kulturális kötődés		12	0,93
Nyugat-európai államok, állampolgárok		10	0,78
Külpolitikai prioritások, külpolitikai mozgástér		5	0,39
Nemzeti érdek		5	0,39
Hivatkozások		33	2,57
Összesen		1284	100,00

A román vita témái		Gyakoriság	%
A könnyített honosítás értelmezése		15	14,15
A jogszabály módosítása		33	31,13
Állampolgárság megszerzésének módja és feltételei		18	16,98
Összesen		66	62,26
Történelmi és morális érvek, a jóvátétel problémája		10	9,43
Határon túli románok		7	6,60
Nemzetpolitikai érvek, célkitűzések, programok		6	5,66
Szomszédos államok állampolgárság-politikája		3	2,83
Európai integráció, európai fórumok		3	2,83
Külpolitikai prioritások		2	1,89
Jogi státus, kapcsolat		2	1,89
RMDSZ		2	1,89
Gazdasági és költségvetési érvek, munkavállalás		1	0,94
Szuverénitás és nemzeti érdek		1	0,94
Hivatkozások		3	2,83
Összesen		106	100,00

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

3.1. MAGYARORSZÁG

A kettős állampolgárságról szóló vitákat a kormány és az ellenzék megosztottsága jellemezte, amely a pártok között mély, kibékíthetetlennek tűnő törésvonalakat eredményezett a vizsgált időszakban. A kormánypártok abból kiindulva, hogy 1. az állampolgárság megadása nem járul hozzá a határon túli magyarok helyzetének rendezéséhez; 2. megterheli a magyar költségvetést; és 3. kontraproduktív az autonómiamegvalósítás szempontjából, elleneztek az állampolgárság kiterjesztését, és a népszavazási kampányban a nemmel való szavazásra buzdítottak. Ezzel ellentétben az ellenzéki pártok és a független képviselők a kettős állampolgárság megadása mellett érveltek, 1. látszatintézkedésnek tekintették a kormány nemzetpolitikai javaslatait; 2. elítélték a kormány negatív üzeneteit tartalmazó kampányát; és 3. az állampolgárság kiterjesztésének pozitív következményeit – szülőföldön való maradás, gazdasági előnyök, a határon túli magyarok identitásának erősítése – emelték ki a vitában.

22. táblázat. A kettős állampolgárság értelmezése a magyar vitában

	Kormányoldal	Ellenzéki pártok
Fő célkitűzés	A kettős állampolgárságot egyetlen kormány sem tekintette alkalmas eszköznek a határon túli magyarok helyzetének rendezésére. Az állampolgárság kiterjesztésére – a határon túli magyarok érdekében – nemet kell mondani.	Lehetővé kell tenni a határon túli magyaroknak, hogy lakóhelyük megváltoztatása nélkül szerezzenek állampolgárságot.
Folyamat	Az előző kormánynak megvolt a lehetősége az állampolgárság betervezésére, mégsem élt vele. Nem ismertek az állampolgárság megadásának társadalmi-nemzetpolitikai következményei.	A kormány és Gyurcsány Ferenc által kezdeményezett negatív kampány megosztja a magyar társadalmat. A parlamenti pártok hozzanak létre egy négypárti bizottságot, mely előkészíti az állampolgársági törvény módosítását.
Tartalom	Az állampolgársággal számtalan juttatás alanyi jogon jár, amely megterheli a költségvetést. Meggondolatlan lépés az állampolgárság és az autonómia egyidejű támogatása. A szavazati jog megadásával olyan állampolgárok szólnak bele a politikai döntésekbe, akik nem élnek Magyarország területén.	Az állampolgársági törvény módosítása helyett benyújtott nemzetpolitikai programok félmegoldásnak és pótcselekvésnek bizonyulnak. A kormány az áttelepülő határon túli magyarokkal és a költségvetést megterhelő kiadásokkal riogatja a közvéleményt.

	Kormányoldal	Ellenzéki pártok
Hatásai	<p>A kettős állampolgárság növeli a határon túli magyarok Magyarországra és a nyugat-európai államokba történő áttelepedését.</p> <p>Nem a kettős állampolgárság megadása, hanem az autonómiamegoldások javítják a kisebbségek helyzetét.</p> <p>A kettős állampolgárság megadása a kisebbségi jogok kivívása szempontjából lehetetlen helyzetet teremt a határon túli magyarok számára.</p>	<p>Az állampolgárság megadása nem növelné, hanem mérsékelné a Magyarországra történő bevándorlást.</p> <p>Az állampolgárság kiterjesztésének pozitív hatásai lesznek a gazdaságra és a társadalombiztosításra.</p> <p>A kettős állampolgárság intézménye erősíti a határon túli magyar közösségeket.</p>

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A kormányzó pártok közül az *MSZP* következetes álláspontot képviselt a vitában, és elutasította a kettős állampolgárság megadását. Noha nem vitatta az *MVSV* népszavazási kezdeményezésének jogszerűségét, a képviselők rendszerint „szencsétlen, helytelen és rosszul időzített” kísérletről beszéltek, Gyurcsány Ferenc miniszterelnök egyenesen a „populista politika megnyilvánulásaként” tekintett a népszavazásra. Az *MSZP* nem vitatta továbbá a pártok között kialakult nemzetpolitikai konszenzust sem, amelynek alapja a határon túli magyarok autonómia- küzdelmének támogatása és a szülőföldön való boldogulás elősegítése, de erre a vitában felszólalók szerint az állampolgárság kiterjesztése nem képez megfelelő eszközt. Ezért a kampány utolsó napjaiban az *MSZP* új nemzetpolitikai javaslatot terjesztett a parlament elé, ami 1. megfelel az integrációt követő időszak követelményeinek; 2. elősegíti a szülőföldön való boldogulást és a békés nemzetegyesítést; és 3. összhangban van a kormányzás célkitűzéseivel is.

A nemzetegyesítés és a felelős kormányzás mint célkitűzések tükrözték a kormány új nemzetpolitikai szemléletét, jelezvén azt, hogy a vita nem a határon túli magyarokról szólt, hanem alapvetően egy belpolitikai kérdésként tematizálódott. Ezt látszik alátámasztani a miniszterelnök által ismertetett „új nemzetpolitikai program”, amelynek a nemzetegyesítés képezte a sarokpontját. Ez a program – érvelt a miniszterelnök – nem korlátozódhat csak Magyarországra és a határon túli magyarok viszonyára, hanem ki kell hogy terjedjen a gazdasági és társadalmi határok lebontására is.⁴⁷⁵ A vitában az *MSZP* nemzetegyesítési koncepciója kibővült, és a képviselők szociális és társadalmegyesítésként értelmezték az összmagyar integrációt.

Az új program benyújtása mögötti szándék egyértelmű: kilépni az ellenzéki pártok által uralt nemzetpolitikai diskurzusból, és konkrét adatokon alapuló

475 „A magyar kormány nemzetpolitikája tehát arról szól, hogy bontsuk le azokat a határokat, amely magyart magyartól elválaszt. Ezek a határok nemcsak az országhatárok, ezek szociális, jövedelmi, tudásbeli, egészségbeli határok.” Részlet Gyurcsány Ferenc miniszterelnöknek az *Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön* című politikai vitanapon elhangzott beszédéből (2004. november 17.).

érvekkel elutasítani az állampolgárság kiterjesztését. A felszólaló képviselők szerint az állampolgárság megadásakor elsősorban a demográfiai folyamatokkal kell számolni, mert növekedne az áttelepülők száma. A határon túli magyarok által megszerzett magyar állampolgárság a magyarországi népességfogyás pótlását legalizálná, „minden harmadik fiatal elhagyná szülőföldjét”, „tömeges exodust”, „második Trianont” „újkori népvándorlást” eredményezne – hívták fel a beláthatatlan következményekre a figyelmet a képviselők. Az állampolgárság elutasítását az MSZP gazdasági érvekkel, a magyar költségvetésre háruló terhekkel támasztotta alá, valamint azzal, hogy az új állampolgárok jelentősen megterhelik a szociális, társadalombiztosítási és egészségügyi rendszert. Az MSZP diskurzusában szintén fontos érvként jelent meg a munkavállalás problémája. A felszólalók amellet foglaltak állást, hogy a magyar munkaerőpiac nem tudná felszívni a határon túlról beáramló munkaerőt, „engedély nélkül lesznek foglalkoztathatók”. Csizmár Gábor foglalkoztatási és munkaügyi miniszter egyenesen a munkaerőpiacon kialakuló feszültségek lehetőségét emelte ki az *Új magyar nemzetpolitika* elnevezésű vitanapon elhangzott felszólalásában. A párt szerint Magyarország gazdasági ereje és versenyképessége nem teszi lehetővé a határon túli magyarok ilyen mértékű támogatását.⁴⁷⁶

Az állampolgárság megadása helyett az MSZP nemzetpolitikai programokban (Szülőföld Alap, nemzetpolgárság és útlevel) gondolkodott, melyek elősegítik a szülőföldön való maradást, a nemzeti önazonosság megőrzését, és lehetővé teszik a szabad határátlépést. A vitában gyakori eleme a felszólalásoknak a határon túli származás hangsúlyozása, amellyel a szocialista képviselők egyrészt legitimálták a vitában felsorakoztatott érvrendszerüket, másrészt úgy jelentek meg, mint akik „valóban” ismerik a határon túli magyarok helyzetét.⁴⁷⁷ A párt által kezdeményezett programok azonban tovább növelték a kormány és az ellenzék megosztottságát, így sikertelen kísérletként értékelhető a miniszterelnöknek a pártok közötti együttműködésére, összefogásra és párbeszédre vonatkozó felhívása.

Az SZDSZ felelőtlenségnek tartotta a népszavazás megtartását, a kampány során pedig a nemmel történő szavazás mellett foglalt állást, azért, mert a párt álláspontja szerint 1. az állampolgárság kiterjesztése felgyorsítja a szülőföld elhagyását; 2. az állampolgárság alanyi jogon történő megadása ellentétes a nemzetközi gyakorlattal; 3. a döntés következményei nem voltak világosan végiggondolva, következésképpen

476 „Támogatást csak olyan ország nyújthat, amelynek gazdasága nem roppan össze. Összetartozunk, egy töről származunk. De ha a fatörzs, az anyaország megroppan, azt a határon túlra nyúló ágai is megsínylik.” Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása Gyurcsány Ferenc *Új európai alkotmány, új felelősség* c. beszéde kapcsán (2004. november 2.). A kettős állampolgárság vitájában az MSZP a 800 ezer Magyar igazolvánnyal rendelkező határon túli magyart potenciális áttelepülőként kezelte. Ebből adódóan nem tekinthetők reálisnak azok a becslések, amelyek több milliárd forintos költségvetési terhekről beszélnek.

477 A vitában határon túli származására hivatkozott többek között: Korszós Lajos, Újhelyi István, Vitányi István, Balogh József, Szabó Zoltán és Szűcs Erika.

„nem kényszeríthetők a magyar állampolgárok arra, hogy egy kérdésben, aminek nem ismerik a következményeit, felelős döntést hozzanak”.⁴⁷⁸ A felszólaló képviselők annak a véleményüknek adtak hangot, hogy a kettős állampolgárság helyett a magyar kormánynak a határon túli magyarok problémáinak megoldását kell segítenie, és támogatnia kell a szomszédos államok európai integrációs törekvéseit. Az integrációs diskurzus azért lényeges az SZDSZ szempontjából, mert a felszólalók továbbra is az európai intézményektől várták a kisebbségi jogok rendezését. E tekintetben Magyarország mozgástere – az integrációt követően – „megnövekedett”, „óriásit tárgult”, „képesek vagyunk döntéseket befolyásolni”, ami lehetőséget teremt az EU-s keretek közötti érdekérvényesítésre. A párt elnöke szerint az állampolgárság helyett arról kellene vitázni, hogy „mit jelent az EU-csatlakozásunk a határon túliaknak, hogyan tudunk ebből az ő számukra is profitálni, hogyan tudjuk ennek minél több előnyét a számukra megszerezni”.⁴⁷⁹

A határon túli magyarok helyzetének rendezése – az európai dimenzió túlmenően – összefonódik a többségi nemzettel, következésképpen Magyarország úgy tud segíteni, ha közben „a többségi nemzet tagjainak” is segít, valamint „együtt kezeli őket az ottani barátaikkal, rokonaikkal”. Ezt a rendezést „nem viszi előre”, „nem szolgálja” az állampolgárság megadása, mert nehezíti a kisebbségi jogok kivívásában, az egyházi ingatlanok visszaszolgáltatásában elért eddigi eredményeket. A parlamenti vitában elsőként az SZDSZ-nél jelent meg a kettős állampolgárság intézménye és az autonómiakövetelések mint egymást kizáró törekvések. Eörsi Máttyás szerint a Fidesz képviselői „lehetetlen dolgot” követelnek. Hasonlóan vélekedett Fodor Gábor is, aki a vitában arra hívta fel a figyelmet, hogy az állampolgárság megadása csökkenti az autonómia kivívásának lehetőségét és a „kisebbségi jogvédelmi törekvéseiket”, egyrészt, mert „lehetetlen helyzetet teremt” az ott élő közösségek számára, másrészt pedig a többség nagyobb valószínűséggel utasítja el a kettős állampolgársággal rendelkező magyarok törekvéseit.⁴⁸⁰ A párt képviselői szerint „ösztönözni”, „bátorítani”, „segíteni” kell a határon túli magyarokat, hogy szülőföldjükön tudjanak boldogulni, ezért a felszólaló képviselők egyöntetűen támogatták a Szülőföld Alap létrejöttét, majd az állampolgári törvény módosítását és a nemzeti vízum bevezetését, de azt is hangsúlyozták, hogy aki Magyarországon akar élni, annak lehetővé kell tenni, „meg kell könnyíteni” a letelepedését.

478 Kuncze Gábor (SZDSZ) felszólalása Gyurcsány Ferenc *Közös felelősségünk* c. beszéde kapcsán (2004. november 15.).
479 Uo.

480 „Ugyanis ha a kettős állampolgárságot alanyi jogon meg fogják kapni a határon túli magyarok, onnantól kezdve minden autonómiatörekvésükre, minden kisebbségi jogvédelmi törekvésükre azt fogja válaszolni a többség: „Kérem szépen, milyen állam polgárai önök? Egy más állam polgárai? Tessék akkor elmenni a szomszédba, és ott kérni ezeket a jogokat, ott kérni az autonómiát, ott kérni a segítséget!” Fodor Gábor a *Népszavazásról* c. napirend előtti felszólalása (2004. november 23.). A népszavazás utáni felszólalásában a képviselő az állampolgárság megszerzését a politikai jogok korlátozásaként értelmezte: „Lehetetlen helyzetbe kerültek volna például egy képviselőválasztáson, például az ottani politikai közéletben való részvételnél, amikor megkérdezik tőlük, hogy melyik állam polgárai.” Fodor Gábor napirend előtti felszólalása (2004. december 7.).

A nagyobbik ellenzéki párt, a *Fidesz* a kettős állampolgárságot a nemzeti összefogásra és a határokat átívelő nemzeti újraegyesítésre hivatkozva támogatta, amely összeegyeztethető a szülőföldön való maradás és az autonómiaküzdelmek támogatásával. E nemzetpolitikai szempontból fontos döntések előkészítésében és kidolgozásában a *Fidesz* elengedhetetlennek tartotta a határon túli szervezetek részvételét és a konszenzus fenntartását. Az állampolgárság kérdésében szorgalmazott négypárti egyeztetés és a határon túli szervezetek bevonása a döntéskészítés folyamatába – „meghallgatjuk őket, mielőtt rájuk vonatkozó döntést hozunk” – a felszólalók konszenzuskereső magatartásáról tanúskodott. Azonban a merev és elutasító kormányzati pozícióknak tulajdoníthatóan a *Fidesz* érvrendszere arra irányult, hogy szembehelyezkedjen a kormányzó pártok érvrendszereivel, illetve elutasítsa és cáfolja azokat. Míg tehát a kormánypártok nemet mondtak a nemzeti összefogásra és a népszavazásra, addig a *Fidesz* támogatta a nemzet újraegyesítését és az állampolgárság megadását.

A kormányzó pártokkal szemben a *Fidesz* a határon túli közösségekre nem tehetétként tekintett, hanem a gazdasági és kulturális téren értelmezhető lehetőségként.⁴⁸¹ Ezekből a szemléletbeli különbségekből kirajzolódtak a *Fidesz*nek a kormánypártokéval teljesen ellentétes érvrendszerei: 1. az állampolgárság megadása nem növeli, hanem „mérsékli” az áttelepedési szándékot, nem eredményez „tömeges elvándorlást”; 2. a Magyarországon munkát vállaló határon túli magyarok nem terhelik, hanem erősítik a társadalombiztosítás rendszerét; valamint 3. hivatkozva a szomszédos államok állampolgárság-politikájára elterjedt a kedvezményes honosítás gyakorlata – kivételt képez Ukrajna –, amely nem jelent veszélyforrást.

A kormányzó pártok és a *Fidesz* közötti polarizálódó vita következtében a képviselők nem támogatták a kormány nemzetpolitikai programjait, noha egyes elemeit vitára érdemesnek tartották. A felszólalók szerint a kormány javaslatával „kompenzálni próbálja” a kettős állampolgárság elleni kampányt, az „új nemzetpolitika megtevesztés”, „a nemzetpolitikai vitanap figyelemelterelés”. A felszólalók szerint a Szülőföld Alapra vonatkozó törvényjavaslattal a kormány „csak a lelkiismeret-furdalásukat akarja tompítani”, mert állampolgárságot nem lehet kifizetni „ilyen-olyan-amolyan nagyságrendű”, a támogatáspolitikát jelentősen érintő és befolyásoló javaslatokkal.⁴⁸² A *Fidesz* diskurzusában domináns témát képeztek a támogatáspolitikával összefüggő kérdések; a kormány által bemutatott nemzetpolitikai programokon túlmenően a felszólalók a határon túli támogatásokat

481 „...hanem ahelyett, hogy erőforrásként, lehetőségként, a magyar gazdaság erejét növelő, kiterjeszteni segítő tényezőként venné számításba a határon túli magyar nemzetrészeket, ehelyett elidegeníti tőlünk.” Kövér László (*Fidesz*) felszólalása az Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön c. vitanapon.

482 „...ez a törvényjavaslat olyan, mintha Jézus harminc ezüstpéNZért elárulná a tanítványait.” Részlet Láyér József (*Fidesz*) felszólalásából A határon túli magyarok nemzetpolgárságáról szóló határozati javaslat vitáján (2004. december 1.).

kezelő alapítványok helyzetét ismertetve és az alapvető gazdasági problémákat részletezve – fenntartás, finanszírozás – arra mutattak rá, hogy nem igazi reformokról, csupán átcsoportosításokról van szó.⁴⁸³ A szakpolitikai programok – vélték a képviselők – nem váltják ki az állampolgárságot, aminek következményeit a kormánypártoknak viselniük kell: „Önöket a történelem el fogja ítélni.”⁴⁸⁴

A parlamenti vitákban az MDF „nemzeti szándékából” kiindulva elkötelezett volt a határon túli magyarokat megillető állampolgárság kiterjesztésében. Az ellenzéki pártokkal ellentétben a képviselők számos problémára és kockázatra felhívták a figyelmet az MVSZ népszavazási kezdeményezésével kapcsolatban, „iszonyú sok veszélyt rejt magába”, „nem jó a kérdés”, amely egy esetleges érvénytelen népszavazás következtében beláthatatlan következményekkel bírna.⁴⁸⁵ Ehelyett az MDF képviselői saját törvényjavaslatuk pozitív vonatkozásait hangsúlyozták: 1. a jogszabály-módosítás a szülőhely elhagyása nélkül teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését; 2. nem várja el a megélhetési feltételek igazolását; 3. nem jelent költségvetési terhet a magyar államra; 4. az állampolgársággal anyoni jogon nem jár a választójog. E javaslatokról több alkalommal kívánt vitát kezdeményezni az MDF – beleértve a négy párti egyeztetéseket –, de sikertelenül.

Az állampolgárság támogatása mellett a képviselők érvrendszere számos hasonlóságot mutatott a nagyobbik ellenzéki párt, a Fidesz által vázolt érvekkel. A felszólalók elsősorban hangsúlyozták, hogy az állampolgárság megadása csökkenti az áttelepedési szándékot, továbbá hogy a határon túli magyarok igénye „alapvetően nem anyagi természetű”, mint ahogyan a kormánypártok állítják, és noha költségvetést jelent, nem terheli meg jelentős mértékben a magyar költségvetést. Az MDF meggyőződéssel vallotta, hogy e lényeges nemzetpolitikai döntésben nem lehet anyagiak alapján dönteni: „Forintosítható-e minden kérdés? És ha igen, akkor szabad-e ebben a kérdésben forintok alapján dönteni? Én azt mondom, hogy az igaz nemzeti érzésű igaz magyar ezt a kérdést másképp ítéli meg, nem anyagiak alapján.”⁴⁸⁶ A képviselők végül rámutattak arra is, hogy a honosítási eljárásban alkalmazott kedvezmények bevett európai gyakorlatnak számítanak, „a környező országok már megoldották”, következésképpen „be kell látnunk, hogy [...] magyarságból, nemzettudatból nem vagyunk különbek.”⁴⁸⁷

483 A képviselők részletezték az oktatási-nevelési támogatások kifizetése körül kialakult helyzetet, az Apáczai Közalapítvány, a Segítő Jobb Alapítvány, a Mocsáry Alapítvány, az Illyés Alapítvány és az Új Kézfogás Közalapítvány működtetése során észlelt problémákat, valamint hangsúlyozták a Sapientia EMTE, a Selye János Egyetem és a Rákóczi Ferenc Főiskola működtetésére nyújtott támogatások csökkenését.

484 Uo. Tóth István (Fidesz) felszólalása.

485 „Nehezen tudok nagyobb tragédiát elképzelni annál, mint ha egy ilyen fontos nemzetstratégiai kérdésben egy elutasító vagy érvénytelen döntés születne. Azt hiszem, hogy ez a környező magyarság számára, a környező országokban élő, a határokon túl élő nemzetrészek, magyar testvéreink számára egy lelki Trianonnal érne fel.” Herényi Károly (MDF) napirend előtti felszólalása (2004. november 9.).

486 Herényi Károly (MDF) felszólalása az *Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön* vitanapján (2004. november 17.).

487 Uo.

Az MDF szerint nincs szükség új nemzetpolitikára, ugyanis az Antall József által kitűzött szomszédságpolitikai és határon túli magyarokra vonatkozó feladatok még aktuálisak, ezért a felszólaló képviselők – noha rokonszenveznek a kormányzati javaslatokkal – „kidolgozatlanak” ítélték meg, és számtalan javaslatot fogalmaztak meg, amely a könnyített honosítási eljárástól a nemzeti vízum bevezetésén keresztül gazdasági befektetések szorgalmazásáig terjedt. Ezen túlmenően a képviselők gyakran hivatkoztak a saját, az ellenzék, a kormány, az Országgyűlés, valamint a „nemzet” felelősségére a kettős állampolgársággal kapcsolatos döntésben. Ebből következik, hogy a vitában a párt az Országgyűlés „lelkiismereteként” jelent meg, ugyanis a számításba vehető javaslatok mellett a következményekkel is számolt, anélkül, hogy külső szereplőkre hárítaná a felelősséget.⁴⁸⁸

A parlamenti pártok között a *független képviselők*⁴⁸⁹ már az MVSZ által kezdeményezett aláírásgyűjtés időszaka alatt tematizálták az állampolgárság kiterjesztését, amely „alapvetően erősítheti a magyar nemzeti összetartozást, lendítő erő adhat az országnak, a nemzet felemelkedéséhez az Európai Unión belül is”.⁴⁹⁰ A felszólaló képviselők – támogatva a népszavazási kezdeményezést⁴⁹¹ – amellől érveltek, hogy a magyar államnak egyoldalú nyilatkozattétellel, alanyi jogon kellene lehetővé tennie az állampolgárság megszerzését, amely megszüntetné a trianoni „jogfosztottságot”. Ezzel szemben a független képviselők „alamizsnaként” tekintettek a Szülőföld Alapra, és túl kevésnek tartották a kormány által benyújtott nemzetpolitikai programot, mert „nem jelent gyógyírt” a határon túli magyarok sebeire, nem csillapítja a népszavazást okozó fájdalmat.⁴⁹² A frakció által vallott nemzetpolitika pillérei egyrészt kiterjedtek a népességfogyás megállítására és szórványápoló tevékenységre, másrészt pedig az autonómia és a szülőföldön való maradás támogatására.

3.2. ROMÁNIA

A román parlamenti pártok között konszenzus mutatkozott a honosítási eljárás megkönnyítésében. E konszenzus azt követően is fennmaradt, hogy a 2008-as

488 „Ennek keretében elvárjuk, hogy az Országgyűlés március 15-ig közösen alkossa meg a határon túliak jogviszonyát szabályozó törvényt. Ha erre nem képes a Magyar Országgyűlés, akkor javasoljuk, hogy oszlassa fel önmagát, és adja át helyét olyan erőknél, akik képesek ezt a feladatot felelősen, a nemzeti elkötelezettségnek megfelelően el is látni.” Dávid Ibolya (MDF) felszólalása (2004. december 6.).

489 A függetleneket 12 képviselő alkotta, többnyire volt MDF-es politikusok.

490 Kőrömi Attila (független) napirend utáni felszólalása (2004. május 17.).

491 „Én szomorúnak érzem, hogy Magyarországon népszavazás kell ahhoz – az állampolgárság megadásához –, amit másutt körülöttünk a kormányok maguktól is megléptek.” Kelemen Attila (független) felszólalása A Szülőföld Alapról szóló törvényjavaslat együttes általános vitáján (2004. december 1.).

492 Lezsák Sándor (független) felszólalása az állampolgársági törvény módosításáról szóló törvény általános vitáján (2005. május 3.).

parlamentari választásokat követő nagykoalíciós (PSD–PC és PD-L) kormány 2009. október első felében felbomlott. Következésképpen mély ellentétek nem alakulhattak ki a parlamenti pártok között: a vita ellenben lehetőséget biztosított a pártok számára az állampolgársági törvényt módosító elképzelések és javaslatok, valamint a versengő koncepciók bemutatására és ütköztetésére.

A PSD két alkalommal is javaslatot tett az állampolgársági törvény módosítására. Elsőként a külügyi bizottság munkálatain, amikor Titus Corlăţean, a Szenátus külügyi bizottsági elnöke kezdeményezésére a 2009/36. számú sürgősségi rendelethez fűztek módosító javaslatokat,⁴⁹³ másrészt Tudor Panţiru tett az állampolgárságra vonatkozó politikai nyilatkozatot, felvázolva a szükséges módosítási lehetőségeket. A képviselő hangsúlyozta, hogy noha a rendszerváltást követő időszakban több alkalommal módosították az állampolgársági törvényt, nem létezik a határon túli románokra vonatkozó stratégia, aminek „lényeges alkotórésze” az állampolgárság megadása. A párt nevében felszólalók elsősorban morális érvekre és „morális kötelezettségekre” hivatkozva javasolták az eljárás egyszerűsítését. A felszólalók az állampolgárságot segítségként értelmezték, amely előmozdítja a Moldovai Köztársaság demokratizálódását és modernizálódását, valamint európai integrációját.

A Szenátusban mint az első megkeresett házban a kormányrendeletre fűzött javaslatokon kívül⁴⁹⁴ Tudor Panţiru képviselő újabb javaslatokat terjesztett be, melyek a folyamat felgyorsítása érdekében több, a honosítási eljárásra vonatkozó módosítást tartalmaztak. Ennek értelmében szorgalmazta az Állampolgári Bizottság tagjainak növelését, javasolta a konzulátusokra maximálisan benyújtható évi 30 ezer kérelemre vonatkozó határ eltörlését, az állampolgárságra vonatkozó miniszteri rendelet azonnali kiadását, a személyi adatok védelmére hivatkozva pedig az állampolgári döntésről szóló hivatalos értesítés (*Hivatalos Közlöny*) helyett a postai értesítést.⁴⁹⁵

Az állampolgárság kiterjesztésében a parlamenti pártok közül a PD-L ment a legtovább, ugyanis az állampolgárság kiterjesztését a diaszpórában élő román identitásukat megtartó személyekre is ki szeretne volna terjeszteni, akik „különleges módon ragaszkodnak az anyaállamhoz”, és a hagyományos román értékek „vitathatatlan” őrzői.⁴⁹⁶ Hivatkozva a Demokrata Liberális Párt kormányprogramjára, Mircea Lubanovici az állampolgárság megadását „erkölcsi jóvátételként” értelmezte.

A PD-L javaslatai eljárásbeli és az állampolgársági kérelmek adminisztrációjára vonatkozó módosításokat egyaránt tartalmaztak. Ezek szerint a jogszabály

493 A Szenátus külügyi bizottságának jelentése, 2009.

494 A javaslat értelmében 1. az állampolgárságot harmadik generációs leszármazottak esetén elismerés útján is meg lehet szerezni; 2. az állampolgársági kérelmek iktatása a Prefektusi Hivatalokban is lehetővé válik; 3. bővítik az Állampolgári Hatóság tagjainak létszámát. Lásd erről: A Szenátus külügyi bizottságának jelentése, 2009.

495 Tudor Panţiru (PSD-PC) képviselő politikai nyilatkozata a Képviselőház 2009. október 6-i ülésén.

496 Uo. Mircea Lubanovici (PD-L) politikai nyilatkozata.

módosítása tegye lehetővé 1. a kérelmek román diplomáciai és konzuli szolgálato-
kon történő benyújtását, melyet az illető intézmény öt napon belül továbbít az
Állampolgári Hatóságnak; 2. a kérelmező büntetlen előéletét igazoló, saját felelős-
ségre benyújtott nyilatkozattételt; 3. az állampolgársági kérésre adott hat hónapon
belüli választ, az erre vonatkozó döntésről pedig postai úton értesítse a kérvénye-
zőt. A javaslatok a PD-L elképzelése szerint erősítenék az anyaállam és a diasz-
porában élő közösség viszonyát, jóvátételként szolgálnának a kommunizmus hi-
báiért, végeredményben pedig „ösztönzést és motivációt jelentenek a Románia
politikai, gazdasági és társadalmi életében való részvételre”.⁴⁹⁷

A PNL és a *Kisebbségi frakció* is támogatta a jogszabály módosítását, fő-
ként történelmi-jóvátételei érvekre hivatkozva. A liberális képviselő – Gheorghe
Gabor – a módosítás pozitívumaként az eljárás felgyorsítását, valamint elégté-
telt biztosító funkcióját emelte ki felszólalásában.⁴⁹⁸ Hasonlóan vélekedett a ki-
sebbségi frakció képviselőjében Aurel Vainer képviselő is, aki a törvény módosí-
tását igazságtételként, a „román demokráciában bekövetkező fontos haladásként”
értelmezte.⁴⁹⁹

A kormány sürgősségi rendeletéhez a parlamenti pártok közül egyedül az
RMDSZ viszonyult kritikusan. Felszólalásában Cseke Attila emlékeztette a szen-
átorokat arra, hogy néhány évvel korábban a magyar Országgyűlés is hasonló
vitákat folytatott az állampolgárság kérdésében: akkor a kormány és a román po-
litikai osztály többsége is „vehemens, elutasító álláspontot fogalmazott meg” az
eljárással kapcsolatosan.⁵⁰⁰ Az RMDSZ képviselőjében a szenátor annak a véle-
ményének adott hangot, hogy a moldovai állampolgárok helyzetén nem az állam-
polgárság megadásával, hanem egyrészt az életszínvonal emelésével, másrészt pe-
dig a Moldovai Köztársaság integrációjának támogatásával lehet segíteni. Ezen
túlmenően nem tartotta megalapozottnak azokat a módosítási javaslatokat, me-
lyek mellőzték az állampolgársági eljárásból a személyes interjúkat, valamint a
kedvezményes (vissza)honosítás mellett az állampolgárság elismerésének a beve-
zetését mint a román állampolgárság megszerzésének újabb módozatát.⁵⁰¹ A kép-
viselőházi vitában a szövetség álláspontja megváltozott annak tulajdoníthatóan,
hogy a kifogásolt részek kikerültek a sürgősségi kormányrendelet szövegéből, így

497 Uo.

498 „A Nemzeti Liberális Párt parlamenti csoportja megszavazza a törvénytervezet elfogadását, mert elégtételt ad azon
román állampolgárok leszarmazottai számára, akik a történelem viszontagságai miatt kerültek az állam határain
kívülre.” Gheorghe Gabor (PNL) felszólalása az 1991/21-es állampolgársági törvényt módosító kormányrendelet
képviselőházi vitáján (2009. október 26.).

499 Uo. Aurel Vainer (kisebbségi frakció) felszólalása.

500 Cseke Attila (RMDSZ) felszólalása a Szenátus 2009. június 9-i vitáján.

501 A szövetség által felvázolt kritikákat nem vették figyelembe a képviselők: 8 igen és 84 nem arányban leszavazták azt
a kezdeményezést, hogy a törvénytervezetet visszaküldjék a külügyi bizottságba. A jogszabályjavaslatot a szüksé-
ges módosításokkal nagy többséggel, 85 igen és 7 nem szavazattal fogadta el a Szenátus.

a felszólaló Márton Árpád képviselő elismerően szólt a módosításról, és az EU-s tagállamok számára követendő példának nevezte a jogszabályt.⁵⁰²

3.3. A PARLAMENTI PÁRTOK POZÍCIÓI

Figyelembe véve a parlamenti pártok által megfogalmazott álláspontokat és a képviselői felszólalásokat megállapítható, hogy az állampolgárság kérdése csak a magyar parlamenti pártok között eredményezett mély megosztottságot, a román viták tétje inkább az volt, hogy ki tudja a jogszabály módosításához a legmegengedőbb indítványokat benyújtani és az állampolgárság megszerzésének folyamatát felgyorsítani. Következésképpen – noha az egyes javaslatok megvalósíthatóságáról eltérő vélemények fogalmazódtak meg – a pártok egyetértettek az állampolgársági törvény módosításában és az eljárás egyszerűsítésében. Szemben a magyar vitával, a román felszólalók nem kérdőjelezték meg a határon túli románok állampolgársághoz való jogát, az állampolgárság bevezetése ellen sem fogalmazódtak meg gazdasági, szociális és a társadalombiztosítást érintő érvek, melyek domináns témái voltak a magyar vitának.

Az Országgyűlésben lefolytatott vita, hasonlóan az alapszerződésről és a státustörvényről folyó vitához, nemzetpolitikai dimenzióban zajlott, ahol a kormánypártok a kettős állampolgárság támogatása helyett nemzetpolitikai programok sorozatával kívánták alakítani a korábban a jobboldali pártok által dominált diskurzust. Ennek következtében a határon túli magyarok támogatásának lehetséges módozatai újra a politikai napirend legfontosabb kérdésévé váltak, a vita pedig két szemléletmód, a kormánypártok által támogatott közösségi programokra épülő szakpolitikák és az ellenzék szempontjából elsőbbséget élvező egyéni jogkiterjesztés megvalósítása mentén polarizálódott.⁵⁰³ Azonban a vita tétje – annak ellenére, hogy a határon túli magyarok helyzete állandó elemét képezte a felszólalásoknak és hivatkozásoknak – belpolitikai jellegű, amit Eörsi Mátyás hangsúlyozott felszólalásában: „... szegény határon túli magyarok azt gondolják, hogy ez a vita róluk szól, akár a mai vita, akár a népszavazás vitája. Sajnos tévednek. Ez a vita [...] a magyar politikáról szól.”⁵⁰⁴ Noha a 2005 tavaszán módosított állampol-

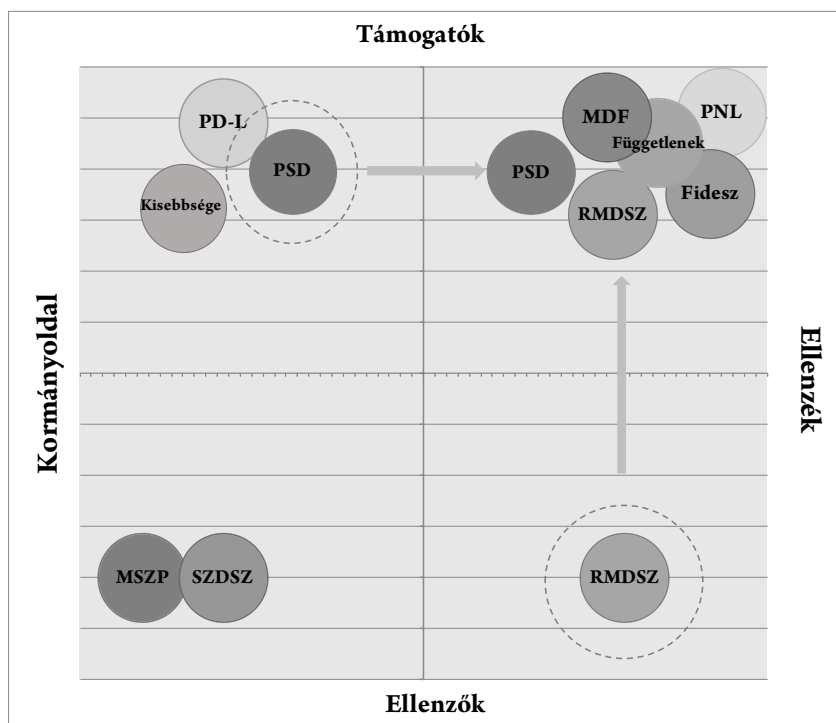
502. Az állampolgársági törvény módosítását a Képviselőház döntő házként 209 igen, 1 nem és 2 tartózkodó szavazattal fogadta el.

503. Erre utal Gyurcsány Ferenc miniszterelnök az *Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön* vitanapon elhangzott beszédében: „A nagy különbség egyébként, úgy látom, hogy a parlament két fele között elsősorban abban van, hogy a parlamenti patkó baloldalán elhelyezkedők közösségi programokban gondolkodnak. Azt mondják, hogy az ott élő nemzeti közösséget erősítsük meg abban, hogy ott legyen munkahely; legyen értelme vállalkozni; legyen értelme tanulni; legyen támogatás a tanuláshoz, a kultúra elsajátításához [...]. A patkó jobboldala, a konzervatív oldal, úgy látom, hogy inkább az egyének jogkiterjesztését támogatja [...], amely azzal a veszéllyel jár, hogy húzza, közelebbi őket ahhoz a Magyarországhoz, ahol a jogok jelentős részének igénybevétele megtörténhet.”

504. Eörsi Mátyás (SZDSZ) felszólalása A Szülőföld Alapról szóló törvényjavaslat vitáján.

gársági törvény kapcsán a pártok közötti ellentétek mérséklődtek, amit a szavazás végeredménye is tükrözött, a nemzetpolitikai kérdésekben fennálló ellentéteket, a kormány és az ellenzék közötti vitát nem szüntette meg.

A lezajlott viták alapján a parlamenti pártok pozícióit a fenti ábra szemlélteti. Míg a vízszintes tengelyen a kormányzati–ellenzéki megosztottságot ábrázoltam, addig a függőleges tengelyen a kettős állampolgárság és az állampolgársági törvény módosításában képviselt álláspontokat, illetve ezek változását jelenítettem meg. Mindezek alapján a parlamenti vitákban a fenti ábrán is látható négy, egymástól jól elkülöníthető pozíció alakult ki.



9. ábra. A parlamenti pártok pozíciói a kettős állampolgárság vitájában

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

1. A kormánypárti támogatók csoportját a román koalíciós pártok alkották (PD-L és PSD, valamint a nemzeti kisebbségek frakciója), melyek egymást túllicítálva igyekeztek a jogszabályra vonatkozóan minél kedvezőbb módosítási javaslatokat tenni.⁵⁰⁵

⁵⁰⁵ A 2008-as parlamenti választásokat követően PD-L és PSD alkotta kormány alakult, azonban az Emil Boc vezette nagykoalíció tevékenységét a koalíciós pártok vitája kísérte, amelynek következtében 2009 őszén a PSD kilépett a

2. A kormánypárti ellenzők csoportja a magyar kormánypártokat (MSZP és SZDSZ) foglalja magába, melyek a vitában nem támogatták a kettős állampolgárság megadását. Álláspontjuk a viták következtében nem módosult, azonban 2005 tavaszán kezdeményezték és támogatták az állampolgársági törvény módosítását, csökkentve az állampolgársági kérelmek elbírálásának időtartamát.

3. Az ellenzéki támogatók csoportját alkották a magyar ellenzéki pártok (Fidesz, MDF, független képviselők), amelyek támogatták a kettős állampolgárság megadását, valamint román oldalon az állampolgársági törvény módosítását támogató PNL.

4. Sajátos az RMDSZ pozíciója az állampolgárság vitájában: míg a Szenátusban a szövetség nem támogatta a román állampolgársági törvény módosítását, addig a képviselőházi vitában már elismerően szólt a módosított jogszabályról.

3.4. FŐ TÉMÁK, ÉRVRENDSZEREK ÉS STRATÉGIÁKA VITÁBAN

A vitában hangoztatott érvek és a pártok pozícióinak ismertetése alapján beazonosíthatók a viták tematikai különbségei: a kettős állampolgárság és a honosítással kapcsolatos értelmezések, a módosítási javaslatok, valamint a felsorakoztatott érvek/ellenérvek mindkét vitában hangsúlyos szerepet kaptak, ami a vita nemzetpolitikai jellegét erősítette. A kevésbé hangsúlyozott témák – szomszédos államok állampolgárság-politikája, európai fórumok szerepe, külpolitikai mozgástér – arra mutatnak rá, hogy az állampolgárság kérdése mindkét vitában belpolitikai kérdésként jelent meg. Az a tény, hogy a képviselők kevés alkalommal hivatkoztak az uniós elvárásokra és az európai intézmények szerepére, jelzi egyrészt azt, hogy az állampolgárság kérdésében a külső szereplők befolyása a korábbi vitákhoz képest csökkent, másrészt pedig hogy az állampolgárság kiterjesztését mindkét állam saját szuverén döntéseként értelmezte.

A magyar és a román vitákban az állampolgárságra jogosultak meghatározásában mutatható ki érdemi különbség. A magyar vitában a felszólalók a határon túli magyaroknak szóló állampolgárság mellett érveltek, tehát a magyar államhoz való etnikai és kulturális kötődés fontosságát hangsúlyozták, és a kulturális nemzetfelfogás szempontjából vitatták az állampolgárság kiterjesztését. Ezzel szemben román oldalon az etnicitás nem bizonyult releváns változónak: a képviselők és a szenátorok a volt román állampolgárokról, illetve ezek leszármazottairól beszéltek, és noha utaltak a külhoni románokra, a könnyített honosítási eljárás mögött nem az etnikai, hanem a történelmi jóvátételre épülő érvrendszerek

kormányból. Kihasználva a lehetőséget, az ellenzéki pártok (PNL, RMDSZ) bizalmatlansági indítványt nyújtottak be, amelyet a PSD támogatásával a parlament megszavazott. A 2009 decemberében újabb koalíciós kormány alakult, azúttal a PD-L, az RMDSZ és a független képviselők (UNPR) részvételével.

domináltak. E különbséget a külügyi bizottság elnöke, Titus Corlăţean is kifejtette, hangsúlyozva a magyar és a román állampolgárság-politika közötti különbségeket. Az állampolgárság kiterjesztése – mutatott rá – „nem etnikai kérdés, tisztelt kollégák – és itt egy nagyon világos választ szeretnék adni –, mi mindazokat megcéloztuk, akik román állampolgársággal rendelkeztek, legyenek azok román, magyar, német, zsidó vagy más etnikumúak. Ez a nagy különbség a román, valamint a Budapest által javasolt jogszabály között, és nagyon világosnak és következetesnek kell lennünk ebben az érvelésben.”⁵⁰⁶

A magyar parlamenti pártok továbbra is egyetértettek a határon túli magyarok helyzetének javításában, azonban az eszközök tekintetében, nevezetesen abban, hogy az állampolgárság kiterjesztése ehhez mennyiben járul hozzá, megoszlottak a vélemények. A kormányzó pártok gazdasági, demográfiai és szociális érvekre hivatkozva utasították el az állampolgárság megadását, és a vitában azt az álláspontot képviselték, hogy az anyaállam lépése nem segítené a határon túli közösségeket, gyengítené az eddig elért eredményeket, és akadályozná a többségi társadalomba való integrációt és az autonómiaküzdelmeket. Alternatívaként új nemzetpolitikai programot dolgoztak ki, amellyel egyrészt ellensúlyozni kívánták a kettős állampolgárság kapcsán képviselt pozíciókat, másrészt pedig, a pártverseny logikáját követve, úgy kerülhettek domináns pozícióba, ha kezdeményezőként jelentek meg a jobboldali pártok által uralt nemzetpolitikai kérdésekben, ahol a miniszterelnöknek lehetősége nyílt arra, hogy legyőzze az ellenzék vezető szereplőjét, Orbán Viktort.

Az ellenzéki pártok stratégiája ezzel szemben arra irányult, hogy megcáfolják az állampolgárság kiterjesztése ellen felhozott érveket, megkérdőjelezzék a kormány elkötelezettségét a határon túli magyarok iránt, és rámutassanak arra, hogy a kormány által betervezett programok nem jelentenek reális megoldásokat, csupán „kényszermegoldások”. A Fidesz és az MDF politikusai ezeket az érveket a támogatáspolitikában fellelhető működési zavarokkal – pl. az alapítványok helyzetével – indokolták, melyek a vita gyakori hivatkozási pontjainak bizonyultak.

⁵⁰⁶ Titus Corlăţean (PSD) felszólalása a Szenátus 2009. június 9-i ülésén.

23. táblázat. Uralkodó témák és alkalmazott stratégiák az állampolgársági vitákban

	Pártok	Uralkodó témák	Alkalmazott stratégia
Magyarország	MSZP	Nemzetpolitikai célkitűzések és programok, az állampolgárság kiterjesztését ellenző érvek	Konszenzuskeresés, integratív stratégia (az egymásnak feszülő érvek kibékítése)
	SZDSZ	Nemzetpolitikai programok, európai fórumok, határon túli magyarok pozíciója	Integrációs diskurzus
	Fidesz	Népszavazási kezdeményezés, az állampolgársághoz kapcsolódó érvek, határon túli magyarok, támogatáspolitikai	Delegitimáció (a kormányzati érvek cáfolata)
	MDF	Népszavazási kezdeményezés, saját jogszabályjavaslat, nemzetpolitikai programok	Felelősség diskurzus (az érintett szereplők felelősségének hangsúlyozása)
	Függetlenek	Népszavazási kezdeményezés, nemzetpolitikai programok	Nem azonosítható domináns stratégia
Románia	PD-L	A jogszabály módosítása, történelmi jóvátétel, határon túli románok	Túllicitálás (felülemelkedni a másik kormánypárton)
	PSD	Az állampolgárság megszerzése – a feltételek könnyítése	Túllicitálás (felülemelkedni a másik kormánypárton)
	PNL	Történelmi jóvátétel	A felszólalások alapján nem azonosítható domináns stratégia
	RMDSZ	A jogszabály módosítása során felmerülő dilemmák, európai minták és állampolgárság-politikák	Konstruktív ellenzéki szerep, deeticizáló stratégia
	Kisebbségek	Történelmi jóvátétel	A felszólalások alapján nem azonosítható be egy domináns stratégia

Forrás: saját szerkesztés a parlamenti naplók alapján

A vitában felszólaló képviselők gyakran hivatkoztak a történelmi múlt eseményeire és jeles személyiségeire érvrendszerük alátámasztása, felszólalásuk súlyának és legitimitásuk erősítésének céljából. Míg a román vitában csak kivételes helyzetekben találunk hivatkozásokat, addig a magyar vitákban a felszólalások gyakori eleme. A lezajlott vitákban megkülönböztethetőek egyrészt a történelmi és a közelmúlt politikai eseményeire hivatkozó érvek (alapszerződések, kedvezménytörvény). Trianont – különböző összefüggésekben – többször említik a képviselők: míg a kormánypárti képviselők szerint a trianoni örökségre a nemzetpolitikai programok jelentik a megoldást, addig az ellenzék szerint a magyar nemzet egyesítésére csakis az állampolgárság jelenthet megoldást. Másrészt további hivatkozásokat találunk történelmi személyiségekre, költőkre és más értelmiségiekre, határon túli településekre, valamint az Európában fellelhető autonómiaformákra.

4. A KÖNNYÍTETT HONOSÍTÁSI ELJÁRÁS BEVEZETÉSE ÉS A MAGYAR–MAGYAR KAPCSOLATOK ÁTALAKULÁSA

A kettős állampolgárságról szóló vitában az MSZP–SZDSZ-kormány által meghirdetett nemzetpolitikai átalakulásnak a koalíció 2006-os választási győzelme új lendületet adott: az újonnan létrehozott Szülőföld Alap vált a támogatáspolitikai fő intézményévé, azonban 2006 júliusától a kormány megszüntette a HTMH-t és a Teleki László Intézetet, az elemzői és tanácsadói feladatok ellátására pedig létrehozta a Magyar Külügyi Intézetet (Kántor 2014: 230–31). Ebben a kormányzati időszakban nem került sor az állampolgársági törvény módosítására, noha az ellenzéki pártok erre kísérletet tettek.⁵⁰⁷ Nem meglepő tehát, hogy a 2010-es választásokat követően a Fidesz–KDNP képviselői az Országgyűlés első ülésén kezdeményezték a jogszabály módosítását, melyet a parlamenti pártok nagy többséggel, május 26-án megszavaztak.⁵⁰⁸ A módosítás lehetővé tette a határon túli magyarok és a diaszpórában élők számára, hogy lakóhelyük megváltoztatása nélkül magyar állampolgárságot szerezzenek.⁵⁰⁹ A könnyített honosítási eljárás bevezetése részét képezte annak a kormányzati szándéknak, amely a nemzet közjogi értelemben vett egyesítésére irányult. A magyar állampolgárság megszerzésének lehetősége jelentősen mobilizálta a határon túli magyar közösségeket. Az egyre növekvő igényeket a kormány a kérelmek elbírálásának gyorsításával és a könnyített honosítási eljárásban részt vevő tisztviselők számának növelésével kívánta ellensúlyozni a külképviselőken.⁵¹⁰

A magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását követően az Országgyűlés – amelyben a Fidesz–KDNP pártszövetség kétharmados többséggel rendelkezett – elfogadta Magyarország új Alaptörvényét. Nemzetpolitikai szempontból az Alaptörvény elfogadása azért lényeges, mert egyrészt újra megfogalmazta az anyaállam felelősségvállalását a határon túli magyarok érdekében, vázolván a nemzetpolitika főbb cselekvési irányait,⁵¹¹ másrészt az alkotmány nem kötötte a választójog gyakorlását magyarországi lakóhelyhez. Az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezése lehetővé tette a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok számára a választójog kiterjesztését, aminek következtében módosult

507 T/10896. A magyar állampolgárságról szóló törvény módosításáról, 2009.

508 A jogszabály módosítását 344 képviselő támogatta, nemmel szavazott Gyurcsány Ferenc, Molnár Csaba, Szanyi Tibor (mindhárman MSZP), és tartózkodott Baracska József, Oláh Lajos, Vitányi Iván (MSZP), valamint Dorosz Dávid és Szabó Tímea (mindketten LMP).

509 A jogszabály kimondja, hogy kérelemre „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”. Lásd 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról, 2010.

510 Ennek eredményeként a csikszeredai főkonzulátus az egyik legnépesebb külképviselőté vált.

511 Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal. Magyarország Alaptörvénye 2011. D) cikk.

az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, következőképpen a 2014-es országgyűlési választásokon a külhoni magyarok is élhettek választójoggal.

A nemzetpolitika jogszabályi környezetének radikális megváltozása új nemzetpolitikai víziót tett szükségessé, melyet a kormány nemzetpolitikai stratégiája összegzett. A dokumentum stratégiai céljaként a külhoni magyar közösségek gyarapodását jelölte meg, hangsúlyozva egyfelől a gyarapodás számbeli, szellemi, gazdasági és jogi dimenzióit, másfelől azon közösségi szintű célkitűzéseket, amelyek az intézményrendszer kiépítésére, a saját közösséghez és a magyar államhoz való kötődés megerősítésére (többszintű integráció), valamint az öngondoskodás kialakulására irányulnak.⁵¹²

A jogszabályi környezet megváltoztatásán és a nemzetpolitika stratégiai irányainak kijelölésén túlmenően Kántor Zoltán (2015) a „nemzetpolitikai fordulat” további szintjeit különböztette meg: 1. a magyar–magyar kapcsolatok: a kormányváltással folytatta munkáját a 2004-ben megalakított KMKF, többéves szünet után a miniszterelnök 2010 novemberében összehívta a MÁÉRT ülést, a diaszpórában működő szervezetek közös fórumaként pedig létrejött a Magyar Diaszpóra Tanács; 2. a közigazgatás szintjén a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság és a Szülőföld Alap jogutódjaként a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.; míg a Nemzetpolitikai Államtitkárság 3. tematikus programokat hirdetett meg. Ezeknek a sokrétű intézkedéseknek az eredményeit hivatottak értékelni a Nemzetpolitikai Államtitkárság kiadványai,⁵¹³ valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet vizsgálatai és elemzései.

A magyar nemzetpolitikát érintő változások nem maradtak visszhangtalanok a szomszédos államok hatóságai részéről, azonban az állampolgárság kiterjesztése ellen egyedül Szlovákia tett ellenintézkedést.⁵¹⁴ A román vezető politikusok és a politikai pártok nem utasították el a könnyített honosítási eljárás bevezetését, ami több tényezőnek tulajdonítható. Elsőként elmondható, hogy a két állam állampolgárság-politikája számos hasonlóságot mutat, mi több, Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes több alkalommal is hivatkozott arra, hogy a magyar jogszabály kidolgozásánál a román mintát követték. A vita elmaradása az RMDSZ kormányzati szerepével is magyarázható.⁵¹⁵ Mindezekon túlmenően a magyar diplomácia is előrelátóbb volt, mint a státustörvény időszakában: a június végén sorra kerülő

512 Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégiai kerete, 2011.

513 Nemzetpolitikai eredmények, 2010–2018; Nemzetpolitika 2010–2020; Cselekvő nemzet. Az újraegyesítés erőforrásai, 2010–2022.

514 A magyar állampolgársági törvény módosítását követően Szlovákia is megváltoztatta állampolgársági törvényét: ennek értelmében ha egy szlovák állampolgár önként felvesz egy másik állampolgárságot, elveszíti szlovák állampolgárságát – ez alól kivételt képez a születéssel és házasság révén megszerzett állampolgárság. Ukrajna nem ismeri el a kettős állampolgárság intézményét, következőképpen a magyar állampolgárság megszerzése az ukrán állampolgárság elvesztését jelenti.

515 Markó Béla a vele készült interjúban az RMDSZ erős kormányzati pozíciójának tulajdonította azt, hogy „a törvény alkalmazása zökkenőmentesen indult el”.

bizalomerősítő külügyminiszteri találkozón Martonyi János külügyminiszter arról biztosította román kollégáját, hogy betartva a nemzetközi jogi szabályozásokat az állampolgárság odaitélése nem tömegesen, hanem egyéni kérelmek alapján történik.⁵¹⁶ Az állampolgársági törvény módosítása ellen egyedül a Szenátus külügyi bizottsága lépett fel, és állásfoglalásában kérte, hogy a román állami szervek hivatalosan is fejték ki nézeteiket a jogszabály módosításával, valamint a trianoni békeszerződés évfordulójává nyilvánított emléknap, a nemzeti összetartozás napjával kapcsolatosan.⁵¹⁷ A Szenátus lépését azonban nem követte egyéb intézkedés, így a román fél „hallgatólagosan” tudomásul vette a magyar állampolgársági törvény módosítását.

A szomszédos államok reakcióit leszámítva a jogszabályt nem érték nyugati bírálatok. Az állampolgárság kérdése – az új alaptörvény elfogadásával – a Velencei Bizottság látóterébe került (Pogonyi 2017a: 92–93). A jelentés az állampolgárság kiterjesztése és a határon túli magyarok vonatkozásában hangsúlyozta, hogy „az alkotmányozó fordítson megfelelő figyelmet a jószomszédi viszony elvére, valamint kerülje az extraterritoriális elemek és megfogalmazások alkalmazását, amelyek a szomszédos államok körében neheztelést válthatnak ki”.⁵¹⁸ Az alkotmányban szereplő nemzetfelfogás – véli a testület –, amely a határon túli magyarokat is a magyar nemzet részének tekinti, és az anyaállam felelősségének hangsúlyozása „rossz hatással lehet az államközi kapcsolatokra, és etnikai feszültségeket okozhat”. A Bizottság a jelentés további részében a státustörvény során hangsúlyozott érveket sorolta fel, amely arra enged következtetni, hogy az anyaállam szerepéről a testületnek továbbra is változatlan az álláspontja.⁵¹⁹

A szakirodalomban számtalan empirikus példát találunk az anyaállam felelősségének növekedése, valamint az adott kisebbség radikalizálódása közötti összefüggésekre (Jenne 2007; Saideman–Ayres 2008), ami negatívan befolyásolhatja az államközi kapcsolatok alakulását. Az, hogy mégsem alakult ki vita Magyarországon és a szomszédos államok között, Pogonyi szerint azzal magyarázható, hogy nem éledt újra a területi revizionizmus gondolata. Az anyaállam – érvelt a szerző – támogatja a magyar kisebbség autonómiaküzdelmét, de „racionális érdekei megkívánják”, hogy együttműködjön a szomszédos államokkal (Pogonyi 2017b: 10–11).

⁵¹⁶ Külügyminiszteri találkozók, 2010.

⁵¹⁷ A Szenátus külügyi bizottságának állásfoglalása, 2010.

⁵¹⁸ A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alaptörvényéről 2011, 39. bekezdés, idézi Pogonyi 2017a: 93.

⁵¹⁹ A VB megismételve a státustörvény kapcsán megfogalmazott javaslatát kifejtette, hogy az anyaállam szerepe játszhat a nemzeti kisebbségek védelmében, és erősítheti a nyelvi és kulturális kötetlégeket, azonban „a kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhely szerinti állam tartozik felelősséggel”. Uo. 42. bekezdés. A jelentés továbbá megerősítette a kétoldalú kapcsolatok és az államközi egyezmények szerepét a kisebbségvédelemben, és arra hívta fel a figyelmet, hogy az anyaállam egyoldalú fellépése akkor tekinthető legitimnek, ha tiszteletben tartja az államok területi szuverenitásának, a pacta sunt servanda, az államok baráti kapcsolatainak és az alapvető emberi és szabadságjogoknak az elvét.

Míg tehát a román politikai elit nem fogalmazott meg lényeges kritikákat a könnyített honosítási eljárás bevezetésével, a román közvélemény álláspontja nem tekinthető ennyire megengedőnek a jogszabály kapcsán. Az IRES közvélemény-kutató intézet 2011 és 2013 márciusában végzett reprezentatív felmérést az interetnikus viszonyok alakulásáról (IRES 2011; 2013). A kutatás eredményeiből kiderült, hogy a válaszadók többsége pozitívan ítélte meg a magyar–román államközi kapcsolatokat és az interetnikus viszonyok alakulását, azonban a romániai magyarok kettős állampolgárságáról már eltérően vélekedtek: míg 2011-ben a megkérdezettek hozzávetőlegesen fele-fele arányban támogatták, illetve elleneztek, 2013-ra javult a kettős állampolgárság elfogadása.⁵²⁰ Ezzel ellentétben a válaszadók több mint kétharmada elutasította a megyei önkormányzatok elnökeinek magyar állampolgársági igényét, azzal indokolva válaszukat, hogy a magyar állampolgárság birtokában biztosan, illetve valószínűleg megváltozna a román államhoz fűződő magatartásuk.

24. táblázat. Az államközi kapcsolatok és a magyar állampolgárság megítélése a román közvéleményben

A felmérésben szereplő kérdés	Válasz/álláspont	Év	
		2011	2013
Mit gondol, milyen a viszony Románia és Magyarország között?	Jó + nagyon jó	55%	57%
	Rossz + nagyon rossz	35%	39%
	Nem tudja, nem válaszolt	9%	3%
Hogy látja, milyen volt az utóbbi években a románok és a magyarok viszonya?	Jó + nagyon jó	63%	64%
	Rossz + nagyon rossz	33%	34%
	Nem tudja, nem válaszolt	3%	2%
Milyen véleménnyel vannak a romániai magyarok kettős állampolgárságáról?	Jó + nagyon jó	47%	52%
	Rossz + nagyon rossz	50%	41%
	Nem tudja, nem válaszolt	3%	6%
Egyetért Ön egyes erdélyi megyék önkormányzati vezetőinek lépésével, hogy magyar állampolgárságot kérjenek?	Egyetértek	25%	25%
	Nem értek egyet	72%	70%
	Nem tudja, nem válaszolt	3%	5%
Úgy véli, hogy miután megszerzik a magyar állampolgárságot, megváltozik a Romániához fűződő magatartása?	Biztosan igen	36%	32%
	Valószínűleg igen	25%	24%
	Valószínűleg nem	16%	16%
	Biztosan nem	19%	23%
	Nem tudja, nem válaszolt	4%	4%

Forrás: (IRES 2011, 2013)

520 A kolozsvári Nemzeti Kisebbségkutató Intézet felmérése alapján a kettős állampolgárság bevezetésével többen értenek egyet, mint az IRES által bemutatott adatok szerint. A 2012-ben végzett kutatásban a válaszadók 53,9%-a értett egyet, és csupán 30,2%-a ellenezte az állampolgárság bevezetését. 2014-re a támogatók száma valamelyest növekedett (54,9%), valamint nőtt az ellenzők aránya (35,1%) is (Kiss 2015: 31–32).

A parlamenti pártok álláspontjához hasonlóan a román közvéleményben konszenzus uralkodik a határon túli románokkal kapcsolatos politikákról. A Nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2012-ben végzett közvélemény-kutatása a határon túli román közösségekkel szembeni intézkedések magas, 70% feletti támogatottságát mutatta ki.⁵²¹ A felmérés alapján a román állampolgárság kiterjesztését a válaszadók 89%-a, míg a szavazati jog megadását 77%-a támogatta. Ezzel szemben a magyarországi mintán lekérdezett kérdésblokk eredményei arra mutatnak rá, hogy Magyarországon a határon túli magyarokra vonatkozó intézkedések támogatottsága alacsonyabb (Kiss–Barna 2013: 61–64). Míg a magyarországi közvéleményben a felsőfokú magyar nyelvű oktatás támogatottsága a legmagasabb (68 százalék), addig az állampolgárság megadását a megkérdezettek 63%-a, a szavazati jog megadását a szomszédos államokban élő magyaroknak pedig csupán 37%-a támogatja. A fennálló mintázatok alapján a szerzőpáros arra a következtetésre jutott, hogy a határon túli magyarok kérdése a 2004-es népszavazáshoz hasonlóan, „azzal nagymértékben azonos szerkezetben osztja meg” a magyar közvéleményt (Kiss–Barna 2013: 63).

A könnyített honosítási eljárással kapcsolatosan az RMDSZ vezetői eltérő véleményeket fogalmaztak meg. Egyes székelyföldi politikusok – Antal Árpád, Borboly Csaba és Tamás Sándor – az elsők között igényelték a magyar állampolgárságot, azonban Markó Béla szövetségi elnök – fenntartva korábbi álláspontját – jelezte, hogy nem fog élni a lehetőséggel, sőt a szavazati jog kiterjesztése ellen érvelt (Markó 2011). Elutasító álláspontja mögött több tényező állt. Egyrészt az állampolgárság és a szavazati jog kérdését ellentmondásos megoldásnak látta, abból kiindulva, hogy míg a magyar állampolgárság megadásának szimbolikus jelentősége van, amelynek előnyei utazáskor, a magyar útlevél presztízsében is megmutatkoznak, ugyanakkor fellazíthatja a szülőföldhöz való kötődést, és kitelepítő hatásával is számolni lehet, amennyiben rosszabbodnak a romániai viszonyok.⁵²² Másrészt a volt szövetségi elnök problematikusnak látta azt, hogy a szavazati jog megadásával a kettős állampolgárok beleszólhatnak a magyarországi politikába, és olyan kérdésekről dönthetnek, amely nem vagy csak kismértékben érinti őket.⁵²³

Álláspontja aligha értelmezhető a magyar–magyar kapcsolatok átalakulása nélkül a 2004-es népszavazást követően. Míg az RMDSZ kialakított egy *modus*

521 A felmérés keretében tízfajta intézkedésre kérdeztek rá, melyeket négy nagyobb dimenzióba csoportosítottak: 1. nemzeti közösség kiterjesztése; 2. hagyományos identitáspolitiká; 3. szociális komponens; 4. bevándorláspolitiká (Kiss–Barna 2013: 61–63).

522 Interjú Markó Bélával.

523 A kérdés Markó Béla szerint az, hogy „melyik államnak a működésébe próbálunk beleszólni? A kettős állampolgárok szavaznak a magyar országgyűlési választásokon, ami róluk is dönt bizonyos kérdésekben – nemzetpolitika, külpolitika –, de alapjában véve nem róluk dönt, hanem a magyarországi problémákról: egészségügy, oktatás, adó, szociális támogatások stb. Vagyis szavaznak a kettős állampolgárok arról, ami csak kisebb részben érinti őket... Azonban, amikor milliós nagyságrendűvé válik, akkor jelentősen befolyásolhat rendszereket, ami már probléma.” (Interjú Markó Bélával)

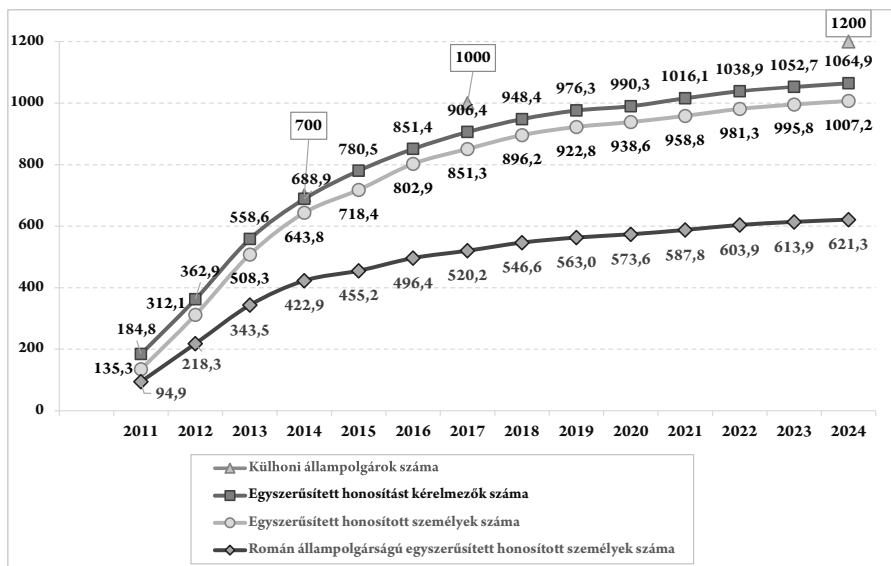
vivendit az MSZP–SZDSZ kormánykoalícióval, ez az együttműködés megterhelte a Fideszhez fűződő viszonyát. A kapcsolatok romlásához hozzájárult továbbá az is, hogy a Fidesz támogatta az RMDSZ ellenzékének intézményesülését – előbb az MPP, majd az EMNP létrehozását –, amelyet a szövetség vezetői olyan beavatkozásként értékelték, ami a magyar egység megbomlását, az erdélyi magyar politikai pluralizmus megteremtését célozta.

A 2010-es kormányváltás sem eredményezett szemléletváltást a Fidesz–RMDSZ viszonyában, és annak következtében a támogatási források elosztásánál a szövetség egy kvázi monopolhelyzetből a támogatáspolitikai rendszerének átalakítását követően marginális pozícióban találta magát, tovább romlottak a kapcsolatok. A magyar kormány elsőként megszüntette a státusirodákat, az oktatási-nevelési támogatások (Szülőföldön magyarul program) lebonyolításával pedig az Iskola Alapítvány helyett a Románia Magyar Pedagógusok Szövetségét bízta meg (Kiss 2013: 63). Ezekkel a döntésekkel párhuzamosan alakították meg azokat az információs irodákat (Demokrácia-központok), melyek a honosítási eljárással kapcsolatos ügyintéztést segítették elő. Az irodahálózat finanszírozásával a magyar kormány az EMNT működését, majd a 2012-es választásokkal kezdődően az MPP-t és az EMNP-t is támogatta (Kiss 2013: 63; Pogonyi 2017a: 107–109). Az RMDSZ ellenzékének támogatása azonban nem vezetett átütő sikerre, reális alternatíva megalakítására, ugyanis az MPP és az EMNP választási eredményei alulmúlták a várakozásokat, ami a Fideszt stratégiaváltásra, az RMDSZ-szel folytatott viszony újraértékelésére készítette.⁵²⁴

A Fidesz–RMDSZ viszonyának közeledésében a kettős állampolgárság intézménye meghatározónak bizonyult. Egyfelől az Orbán-kormány a honosított állampolgárok számának folyamatos növelésében volt érdekelt: Semjén Zsolt nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes célként fogalmazta meg, hogy a 2010–2014-es kormányzati ciklus végére félmillió, míg a 2014–2018-as ciklus végére egymillió új állampolgár legyen. E célok indokoltá tették az RMDSZ-szel folytatott viszony rendezését és bevonását a honosítási eljárásba. Másfelől a kapcsolatok normalizálódását az RMDSZ részéről az indokolta, hogy az erdélyi magyarság egyértelműen támogatta a kettős állampolgárságot. Ennek fontos mutatóját a leadott, nagyszámú kérelmek képezték, másrészt a szociológiai felmérések is erre engednek következtetni. A 2012–2014 között a Nemzeti Kisebbségkutató Intézet munkatársai által végzett kutatásokból kiderült, hogy az erdélyi magyarok döntő többsége támogatta a magyar állampolgárság-politikát. Míg a 2012-es adatok alapján a válaszadók 9%-a nem értett egyet a magyar állam nemzetpolitikai lépésével, addig ez az arány 2014-re 3%-alá csökkent, míg a támogatók aránya 85,6%-ról 94,6%-ra emelkedett (Kiss 2015a: 22–23).

⁵²⁴ Interjú Székely Istvánnal. A kapcsolatok normalizálódásában minden bizonnyal szerepet játszott az új szövetségi elnök, Kelemen Hunor pragmatikusabb álláspontja.

A magyar állampolgárság nagyfokú támogatottsága az RMDSZ vezetését is pragmatikusabb álláspontra készítette, mert világossá vált, hogy nem fogalmazhat meg az erdélyi magyarok igényeivel ellentétes üzeneteket, és 2014 januárjától az EMNP, az egyházak és más civil szervezetek mellett támogatta az erdélyi magyarok regisztrációját a 2014-es országgyűlési választásokra.⁵²⁵ A választásokat követő időszakban tovább javult a kormánypártok és a szövetség viszonya, aminek következtében 2015 őszétől az RMDSZ – az Eurotrans Alapítványon keresztül – bekapcsolódott a honosítási eljárásba.⁵²⁶



10. ábra. A külhoni állampolgárok számának alakulása 2011–2024 között (ezer fő)

Forrás: saját szerkesztés a Miniszterelnökség adatai alapján

A könnyített honosítási eljárás folyamatában – a benyújtott kérelmek és a honosítottak száma alapján – három szakaszt különíthetünk el, amelyről a 10. ábra részletes áttekintést ad. Az állampolgársági törvény módosítását követően 2011–2014 között nyújtották be a kérelmek közel kétharmadát, amelynek eredményeként 644 ezer fő szerzett magyar állampolgárságot, ebből 423 ezer fő (68%) román állampolgár volt. Abszolút számokban nézve 2013 számított csúcsevnek: 195 ezer kérelmet nyújtottak be, és 196 ezer személy szerzett állampolgárságot, ebből 125

⁵²⁵ A regisztrációs munka eredményeként Erdélyből közel 100 ezer ember regisztrált a 2014-es országgyűlési választásokra, a határon túlról érkező 128 429 érvényes szavazat pedig egy plusz mandátumhoz juttatta a Fidesz–KDNP pártszövetséget (Herner–Kovács–Illyés–Rákóczi 2014: 10–11).

⁵²⁶ Honosíthat a demokrácia-központok „konkurenciája”. *Krónika*, 2015. szeptember 1.

ezren voltak román állampolgárok. 2015–2018 között, a honosítási eljárás második szakaszában 91 ezerről 41 ezerre csökkent a benyújtott kérelmek száma, ami évente átlagosan 65 ezer kérelmet jelentett a korábbi időszak átlagához (172 ezer kérelem) képest. A benyújtott kérelmek eredményeként 250 ezer személy vált magyar állampolgárrá, ennek közel felét pedig a román állampolgárságú, egyszerűsített eljárással honosított személyek tették ki. Az adatokból világosan kirajzolódott az RMDSZ honosításban játszott szerepvállalása: míg 2015-ben 32 ezer honosítottról van tudomásunk, 2016-ra ez a szám 41 ezerre emelkedett.

A honosítás harmadik szakaszában, 2019-től kezdődően látványosan, évről évre csökkent a benyújtott kérelmek száma, ennek ellenére 2024-gyel bezárólag 111 ezer személy, évente átlagosan 18 ezer személy szerzett magyar állampolgárságot. A kérelmek és a honosítottak számának csökkenése nem azt jelzi, hogy nincsen több potenciálisan honosítható állampolgár, hanem azt, hogy egyre kevesebb azon személyek száma, akiknek szándékában áll magyar állampolgárságot igényelni. A 2012–2013 közötti csúcsidőszakhoz képest, amikor a román állampolgárságú honosítottak száma meghaladta a 120 ezret, 2023-tól kezdődően ez a szám 10 ezer fő alá esett. A könnyített honosítási eljárásra vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy 2011 és 2024 között több mint egymillió fő kapott magyar állampolgárságot, a honosított személyek 62%-a (621 ezer fő) pedig román állampolgárságú. Mindazonáltal a külhoni magyar állampolgárok száma ennél jóval több, 1,2 millióra tehető, ami azzal magyarázható, hogy a diaszpóra magyarsága más eljárás révén szerezhetett magyar állampolgárságot.⁵²⁷

A könnyített honosítási eljárás bevezetése mellett az Orbán-kormány nemzetpolitikai fordulatának legfontosabb következményét a támogatáspolitikai rendszerének radikális átalakítása képezte. A támogatáspolitikai, amely hagyományosan a határon túli magyar oktatási és kulturális intézményrendszer támogatására irányult, 2010 után folyamatosan bővült. A teljesség igénye nélkül megemlíthetők a tematikus programok,⁵²⁸ ösztöndíjak, a határon túli magyar közösségek megismerését (Határtalanul), a szórványközösségek (Petőfi Sándor Program), valamint a diaszpórában élő magyarság támogatását (Kőrösi Csoma Sándor

527 A politikai kommunikációban a döntéshozók ugyan könnyített honosítási eljárásról beszélnek mint gyűjtőfogalomról, azonban a diaszpórában élők más módon – pl. állampolgárság megállapítása, külföldi anyakönyvi esemény magyarországi anyakönyvezése, hivatali eljárások (útlevél), a honosítási eljárás klasszikus esete – is megszerzhették a magyar állampolgárságot. Mivel ebben a folyamatban több intézmény is érintett, csak becsléseink vannak az ezen eljárások révén magyar állampolgárságot szerzett személyek számáról. Köszönettel tartozom Wetzler Tamás miniszteri biztos úrnak, hogy a jogszabályból eredő dilemmák tisztázásában segítségemre volt, és rendelkezésemre bocsájtotta az egyszerűsített honosítási eljárásra vonatkozó adatsorokat.

528 Külhoni magyar óvodák éve (2012); külhoni magyar kisiskolások éve (2013); külhoni magyar felsősök éve (2014); külhoni magyar szakképzés éve (2015); külhoni magyar fiatal vállalkozók (2016); külhoni magyar családi vállalkozások (2017); külhoni magyar családok (2018); külhoni magyar gyerekek (2019); erős magyar nemzeti közösségek (2020); nemzeti újrakezdés (2021); cselekvő nemzet (2022); gondoskodó nemzet (2023); együttműködő nemzet (2024); a jövő nemzedék éve (2025). A tematikus évekről a MÁÉRT évi plenáris ülésén dönt.

Program) célzó kezdeményezések. E programokon túlmenően 2013-tól elindult a Kárpát-medencei gazdaságfejlesztési programokat előkészítő tervek (Erdélyre vonatkozóan a Mikó Imre-terv) kidolgozása, majd 2016-tól – a harmadik Orbán-kormány alatt – a gazdaságfejlesztési programok megvalósítása, valamint a látványosnak mondható, sportinfrastruktúrát érintő beruházások.

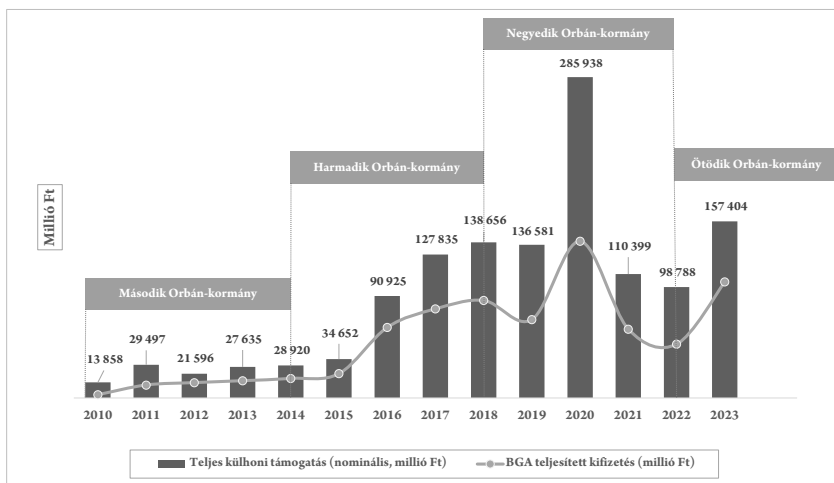
A nemzetpolitikában bekövetkező változások másodsorban a támogatáspolitikai intézményrendszerének átalakítását eredményezték. Annak tulajdoníthatóan, hogy egy időben több, eltérő nemzetpolitikai elképzelésekkel rendelkező szereplő és a forráselosztás tekintetében releváns intézmény is befolyással volt a támogatáspolitikai alakulására, a nemzetpolitika intézményrendszerét Bárdi Nándor szerint „átláthatatlanság, sokközpontúság és párhuzamosságok” jellemzik (Bárdi 2017: 152).

Végül a nemzetpolitikai átalakulás jegyében az Orbán-kormány – a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest – jelentősen megnövelte a nemzetpolitikára fordított támogatások összegét. Míg a határon túli magyarokat célzó támogatások a magyar állami költségvetés 0,1-0,2%-át képezte, ami 2001 után évi 10-12 milliárd Ft-ot jelentett (Bárdi–Misovicz 2010: 212–213), a nemzetpolitikai támogatások Bányai Barna számításai szerint 2014-re elérték a 28,9 milliárd forintot (lásd a 11. ábrát).⁵²⁹ A 2014–2018 közötti kormányzati ciklusban a támogatáspolitikára fordított összegek 2015-től látványosan növekedtek, és 2018-ban már 138,6 milliárd forintot tettek ki, ami már az állami költségvetés 0,65%-át jelentette (Bányai 2020: 183–185). Ebben az időszakban a Bethlen Gábor Alap (BGA) kiadásának éves átlaga arányaiban meghaladta a teljes nemzetpolitikai támogatások 60%-át, 2016-ban pedig megközelítette a 70%-ot.

A nemzetpolitikára fordított összegek 2017–2019 között látszólagos stabilitást mutattak, abban az értelemben, hogy kisebb mértékben növekedtek, és 2019-re enyhén csökkentek. Azonban 2020-ban egy 2016-hoz hasonló kiugrás tapasztalható, ugyanis 136,5 milliárd forintról 286 milliárd forintra nőttek a kiadások. E nagyarányú növekedés két tényezővel magyarázható: egyrészt 2019-hez képest megduplázódott a BGA költségvetése, másrészt a gazdaságfejlesztési támogatások nagyságrendileg, 42,5 milliárd forintról 118,3 milliárd forintra emelkedtek. 2021 után a nemzetpolitikai támogatások összegei hullámozó képet mutatnak: az eddigi támogatások maximumáról 2021-ben visszaesett 110 milliárdra, majd 98,7 milliárdra, ami a 2017-et követő időszak legalacsonyabb kiadási összege, majd 157,4 milliárd forintra emelkedett. Noha a BGA éves kiadásai 2019–2023

⁵²⁹ Köszönettel tartozom Bányai Barnának, aki rendelkezésemre bocsájtotta a nemzetpolitikai támogatásokkal kapcsolatos kutatásainak adatait, így hasonló módszerekkel folytathattam a támogatáspolitikai kiadások dinamikájának vizsgálatát. Mindazonáltal a zárszámadási törvény alapján sem sikerült a külföldi támogatásokról teljes képet kapni, mivel néhány költségtételnél csak utalás történt a nemzetpolitikai kiadásokra, de tételenen, pontos összegben ennek mértéke nem jelent meg. Következésképpen az általam összegyűjtött kiadások a nemzetpolitikára fordított költségek alsó határának tekinthetők.

között is követték az össztámogatás alakulását, az alapkezelő részaránya a teljes támogatáspolitikai kiadásokban a korábbi időszak 64%-áról 54%-ra csökkent. Ami a külföldi támogatások arányát illeti a költségvetésben, megállapítható, hogy a nemzetpolitikai támogatások 2017–2019 között az éves kiadási főösszeg 0,6–0,65 százalékát tették ki, ezt követően látványosan az állami költségvetés kiadásainak 1%-ára ugrott, majd a 2021–2023-as évek átlagát tekintve lényegesen csökkent, és 0,34%-nál látszik stabilizálódni.



11. ábra. Nemzetpolitikára fordított források 2010–2023 között (millió Ft)

Az adatok forrása: Bányai 2020 (a 2010–2018 közötti időszakra vonatkozóan), illetve saját számítások (2019–2023) Magyarország zárszámadásai törvényei alapján

A magyar nemzetpolitika fentiekben vázolt következményei nem vezettek a szélesebb, médianyilvánosságban megjelenő vitákhoz, csupán a szűkebb, tudományos diskurzus szintjén jelentek meg. A döntés kapcsán a legélesebb kritikát Salat Levente fogalmazta meg, aki a többség–kisebbség viszonyát a komunitárius politikaelmélet szempontjából elemezte, és a kedvezményes honosítás bevezetése kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a döntés „kikezdi az önálló erdélyi magyar politikai közösség létrejöttének maradék esélyeit”, mert gyengíti egyrészt az autonómia különböző alakzatainak a megvalósulási esélyeit (beleértve a nem területalapú hatalommegosztás intézményesítését) és a román államhoz fűződő viszonyát (integrációját), másrészt pedig elősegíti az erdélyi magyarság belső töredezettségét (Salat 2011: 186–190).

Annak ellenére, hogy a magyar állampolgársági törvény módosításáról nem alakult ki vita, az intézkedés jelentőségére és hatásainak beazonosítására 2013-ban a *Magyar Kisebbség* c. folyóirat egy teljes számot szentelt, és egy anketban való

részvételre kérte fel azon Kárpát-medencei szakértőket és szakpolitikusokat, akik „karakteres véleménnyel rendelkezhetnek” a kettős állampolgárságról.⁵³⁰

A döntés jelentőségét több válaszadó (Antal Árpád–Tamás Sándor, Borbély Zsolt Attila, Egry Gábor, Salat Levente) is kiemelte, azonban a lehetséges következményekről már megoszlottak a vélemények. Pozitív változásként értékelték a hozzászólók, hogy a könnyített honosítási eljárás „erősítheti az összetartozás szubjektív érzését” (Pogonyi 2013: 219), növeli a magyar államhoz való érzelmi kötődést (Antal–Tamás, Borbély), valamint „hálózatszerűen” összeköti a határon túli magyar közösségeket, erősíti az identitást, és akadályozhatja a „szétfejlődést” (Wetzel 2013: 269–270). A magyar identitás erősödéseként értelmezhető az a „zsenge pozitív folyamat”, aminek következtében az eltérő motivációknak tulajdoníthatóan egyre többen kezdtek el magyarul tanulni, és „fedezik fel elveszettnek hitt magyar gyökereiket” (Korhecz 2013: 218). Ahhoz azonban, hogy az állampolgárság és a magyar államhoz való kötődés megerősítse a határon túli közösségeket, az Antal–Tamás szerzőpáros szerint konkrét gazdasági (erdő- és földalaplétrehozása, a magyar tőke székelyföldi jelenléte) és közpolitikai, a népesedési mutatókat célzó intézkedésekre van szükség (Antal–Tamás 2013: 160).

Az állampolgárság kiterjesztése kapcsán több válaszadónál megfogalmazódott az elvándorlás kérdése. Többen érveltek amellett (Korhecz Tamás, Pogonyi Szabolcs), hogy az intézkedés a nyugat-európai munkaerőpiac megnyílásával hozzájárul az elvándorlás felgyorsulásához, oly módon, hogy nem Magyarország válik az első számú célállammá. A folyamat az Antal–Tamás szerzőpáros szerint attól függ leginkább, hogy milyen intézkedéseket tesz Magyarország, és milyen mértékben rendeződik a külhoni magyar közösségek helyzete (Antal–Tamás 2013: 161).

A válaszadók többségénél megjelent a kettős állampolgárság és az autonómia-
küzdelmek viszonya, amely a kisebbségi érdekérvényesítés szempontjából azért bír fontossággal, mert a szakirodalomban több tekintélyes gondolkodó – mint például Bauböck – is a két törekvés egymást kölcsönösen kizáró volta mellett érvel (2007: 2441). Míg az Antal–Tamás szerzőpáros nyitva hagyta a kérdésre adandó választ, addig Borbély és Wetzel amellett érvelt, hogy az állampolgárság nem csökkenti az autonómia kivívásának lehetőségét. Velük szemben Korhecz Tamás téves felvetésnek minősítette az állampolgárságot mint a „magyarok önazonosságát megőrző, valós egyenrangúságát és gyarapodását elősegítő intézményi” elképzeléseket (Korhecz 2013: 214–215), Bauer Tamás szerint az egyedüli megoldást nem az állampolgárság, hanem az autonómia jelentheti, míg Tóth Judit álláspontja szerint a

530 A kezdeményezőket az a cél vezérelte, hogy vitát szorgalmazzanak a nemzetpolitikai és magyarságpolitikai szempontból egyaránt fontos döntés politikai és társadalmi következményeiről (Toró 2013b: 154). Az ankétára 12 válasz érkezett a következő személyektől: Antal Árpád, Bauer Tamás, Borbély Zsolt Attila, Dénes Iván Zoltán, Egry Gábor, Gajdos István, Korhecz Tamás, Pogonyi Szabolcs, Salat Levente, Tamás Sándor, Tóth Judit, Tóth Mihály, Varga Zs. András, Wetzel Tamás, Zubánics László.

két folyamat kizárja egymást. Salat nem tartja kizártnak, hogy az autonómia érdekében „az identitásukban megerősödött” határon túli magyarok fellépése határozottabb lesz, azonban a várható eredmények, „az állam jogrendjének átalakítása” tekintetében – amely lehetővé tenné az autonómia valamely formájának létrejöttét – elengedhetetlen a román fél meggyőzése, aminek – a kettős állampolgárok nagy számának tulajdoníthatóan – egyre kisebb az esélye (Salat 2013: 234–235).

Az anketban az állampolgárság és az ezzel összefüggő szavazati jog kiterjesztéséről eltérő vélemények fogalmazódtak meg. Míg Borbély az állampolgárság legfontosabb dimenziójának vélte a szavazati jog megadását, addig az Antal–Tamás szerzőpáros arra világított rá, hogy „képviselői tét hiányában” alacsony határon túli részvétel várható. Bauer szerint így is problematikus azon határon túli magyarok részvétele a választásokon, akik nem élnek életvitelszerűen Magyarországon. Ennek egyik kihatása lehet az anyaországi és a határon túli magyarok közötti feszültség növekedése, továbbá a magyar belpolitika és pártpolitikának exportja (Tóth, Pogonyi), valamint ennek következményei, mint például a klientúraépítés, a határon túli magyar szervezetek megosztása és az érdekképviselő gyengülése (Pogonyi 2013: 222–223), továbbá a magyarországi erőforrások felértékelődésének eredményeképpen a „vazalluselitiek” kialakulása (Egry 2013: 201).

A többség–kisebbség viszonyában a közösségi integráció kérdése újabb problémaként vetődött fel, melyet tovább nehezít a magyar állampolgárság megszerzése (Salat, Bauer). Ennek kapcsán Bauer arra hívja fel a figyelmet, hogy ha egy egész nemzeti kisebbség válik állampolgárrá, akkor az „állampolgári lojalitás válik kérdésessé” (Bauer 2013: 70). Ezzel szemben Borbély nem lát a két folyamat között elentmondást: az említett szerzőkkel szemben a megmaradás kulcsát nem az integrációban látja, hanem a „minél nagyobb fokú szegregációban és elkülönülésben” (Borbély 2013, 178). Végül az új nemzetpolitikai irányzat – véli Salat – felszámolta a rendszerváltást követő kormányok által „kvázi önálló politikai közösségeknek” tekintett határon túli magyar kisebbségeket, és „átállította az intézményesített diaszpóra pályájára” (Salat 2013: 231). A támogatási rendszer radikális átalakítása, a román államtól részben „átvett” finanszírozási szerepek, valamint az erdélyi médiatér átrendeződése ebbe az irányba ható folyamatként értékelhető.

Egy évtizeddel a *Magyar Kisebbség* folyóiratban közzétett anketot követően, 2024 júniusában a *Regio* folyóirat szerkesztősége egy szakértői körkérdésben arra kereste a választ, hogy az EU-s csatlakozás, a kettős állampolgárságról szóló népszavazás, valamint a könnyített honosítási eljárás milyen hatást gyakorolt a magyarságpolitikára és a magyar kisebbségre.⁵³¹ A válaszokból a könnyített honosítás hatásaira és következményeire, valamint a 2010 utáni magyarságpolitika

531 A körkérdésre Bali János, Bárdi Nándor, Biró A. Zoltán, Egry Gábor, Fiala-Butora János, Gábrity Molnár Irén, Göncz László, Kapitány Balázs, Kontra Miklós, Kovács Attila, Molnár József, Salat Levente, Tátrai Patrik, Tóth Szilárd, Vataščin Péter és Veres Valér válaszolt. Lásd: Körkérdés. *Regio* 32. évf. (2024) 4. szám, 111–192.

értékelésére vonatkozó fontosabb megállapításokat kívánom összegezni. A körkérdésben megfogalmazódó válaszok egyrészt rávilágítottak a döntés következményeinek összetett jellegére, másrészt azokra a politikai, gazdasági és társadalmi viszonyokra, amelyek az anyaállam, a nemzetiesítő állam és a kisebbségi közösségek viszonyrendszerét az elmúlt másfél évtizedben meghatározták.

A könnyített honosítási eljárás bevezetését és a szavazati jog kiterjesztését – hasonlóan a *Magyar Kisebbség* ankétjában megjelenő álláspontokhoz – több válaszadó jelentős változásként értékelte, amely új korszakot jelentett a magyarságpolitikában az átalakított támogatáspolitikának, a bővülő intézményrendszernek, a látványos befektetéseknek és nemzetpolitikai programoknak köszönhetően. A döntés pozitív vonatkozásai leginkább a szimbolikus térben értelmezhetők (Veres Valér), amelyben az állampolgárság egyrészt emocionális, erkölcsi (Gábrity Molnár Irén) és történelmi jóvátételként jelent meg (Salat Levente), amely megteremtette a magyarországi emancipáció lehetőségét (Bárdi Nándor) azzal, hogy „hivatalosan” elismeri, magyarnak tekinti a határon túli magyarokat (Veres).

A honosítási eljárás és a szavazati jog kiterjesztése átalakította a magyar–magyar viszonyt, oly módon, hogy 1. egyértelmű lett a Fidesz nagyarányú támogatottsága a határon túli magyarok körében (Bárdi); 2. a határon túli magyar szervezetek a Fidesz „szatellitjének” (Tóth Szilárd János), mozgósító gépezetének (Egry Gábor) részévé váltak; végül 3. csökkent a határon túli politikai szervezetek mozgásteret (Fiala-Butora János), sőt egyes vélemények szerint 4. a Fidesz fölszámolta a határon túli közösségek politikai önállóságát (Salat), megszüntetve a Budapesttel szembeni autonómiát (Egry). Ez többek között oda vezetett – állapította meg több válaszadó –, hogy egyre kisebb a lehetősége olyan álláspontok képviseletének, amely kritikus a magyar kormánnyal szemben (Bárdi, Fiala-Butora), mi több, a határon túli pártok számos esetben a Fidesz retorikáját használják (Tóth) választóik mobilizációja érdekében, miközben nem rendelkeznek társadalompolitikai stratégiákkal és programokkal (Bárdi).

A honosítást követő időszak a kisebbségi közösségek érdekérvényesítése szempontjából azonban nem tekinthető sikertörténetnek. Egyrészt az autonómiatörekvések lekerültek napirendről (Bárdi, Egry), és a határok feletti nemzetegyesítés a helyi közösségek alkupozícióját csökkentette a többségi elitekkel szemben (Kapitány Balázs, Tóth), oly módon, hogy a kisebbségi közösségek fő céljainak teljesülése szempontjából nem történtek jelentős változások (Fiala-Butora).

A legkedvezőtlenebb folyamatok a megkérdezett szakértők szerint a kisebbségi közösségek reprodukciójához, a kormányzati kommunikációban hangsúlyozott szülőföldön maradáshoz és a romló demográfiai mutatókhoz kapcsolódnak (Bárdi, Gábrity, Kapitány, Tátrai, Tóth, Vataščin, Veres), amelyek aggasztó méreteket öltöttek. Noha vita tárgyát képezi az, hogy a magyar nemzetpolitika és a könnyített honosítási eljárás milyen mértékben járult hozzá a népességfogyáshoz,

az elvándorláshoz (Gábrity), tény azonban az, hogy nem lehet sikeres nemzetpolitikáról beszélni – véli Kapitány Balázs –, ha a „támogatott csoportok felszámolódnak, megszűnnek létezni” (Körkérdés, 154). Hasonló álláspontot képviselt a hozzászólásokban Salat Levente is, aki szerint a magyar nemzetpolitika nemzetállami elgondolása a határon túli magyar közösségek önfelszámolásához vezet.⁵³²

Az állampolgárság kiterjesztése nem újította meg a romániai magyarság helyzetéről folyó államközi vitákat. Az ellentétek sokkal inkább a romániai magyar politikai szervezetek szintjén mélyültek el, annak következtében, hogy a magyar nemzetpolitika vezérszólamának tekinthető összmagyar integráció versenyhelyzetet teremtett az RMDSZ és ennek ellenzéke, az MPP és EMNP között. Az erdélyi magyar többpártrendszer kialakulása ellenére azonban a szövetség megőrizte domináns szerepét, amely egyrészt indokoltta tette a magyar kormánnyal folytatott viszony rendeződését, másrészt megteremtette annak a lehetőségét, hogy a szövetség és ellenzéke 2016-tól kezdődően választási együttműködést alakítson ki, amely helyi szinten bizonyos versenyt, országos szinten a magyar közösség egységét biztosította.⁵³³ A 2024-es választások eredményei – a leadott szavazatok és a megszerzett pozíciók alapján – azt mutatják, hogy az RMDSZ támogatottsága nagyfokú stabilitást mutat, ami a kialakult belpolitikai erőviszonyok közepette lehetővé tette, hogy a szövetség másfél éves ellenzéki szerepet követően 2024 végétől újra kormányzati pozícióba kerüljön.

Összességében megállapítható, hogy a 2010 utáni magyar nemzetpolitika – annak ellenére, hogy lojalitásversenyt eredményezett a kisebbségi elitek körében – nem vezetett lényegesebb változásokhoz a kisebbségi mobilizáció tekintetében. Bár úgy tűnik, hogy az anyaállami támogatások diszkurzív szinten a szülőföldön való boldogulást hivatottak elősegíteni, helyette a klientúraépítést is erősítette, ahol a közösségi célkitűzések megvalósítását célzó programok megvalósítói mellett, melyek létfontosságúak a romániai magyarság hosszú távú fennmaradása szempontjából, az egyéni érdekeket és ambíciókat megjelenítő szereplők is a támogatáspolitikai aktív haszonélvezőivé válhattak. Az bizonyosan elmondható, hogy az állampolgárság kiterjesztése és az új nemzetpolitikai irányzat olyan beavatkozást jelentett a határon túli magyar közösségek életébe, ami a szakértők és politikusok véleményét figyelembe véve – a döntéshozók eredeti elképzelése és

532 „Aligha van ugyanis alapja annak, hogy a magyar állammal a kapcsolataikat egyre szorosabbra fűző, problémáikra megoldást a magyar államtól váró határon túli magyaroknak komolyabb esélye lehetne arra, hogy nyelvüket, kultúrájukat megőrizzék, újratermeljék a szülőföldön úgy, hogy közben egyre távolabb kerülnek a többségi társadalomtól, a román állam intézményeitől, és egyre inkább a magyar kormány prioritásait követve, utasításai szerint élik az életüket.” (Körkérdés, 168)

533 Az RMDSZ 2014 márciusában együttműködési megállapodást kötött az MPP-vel az EP-választásokat megelőzően, majd 2016 szeptemberében a parlamenti választásokra. A 2020-as parlamenti választások előtt az RMDSZ az Erdélyi Magyar Szövetséggel (EMSZ) kötött megállapodást, majd a 2024-es választásokra készülve külön-külön az EMSZ-szel és a Magyar Polgári Erővel. Az együttműködés értelmében a szövetség befutó helyet biztosított a képviselőházi jelöltlistáján.

minden jó szándéka ellenére – néhány pozitívnak tekinthető változás mellett számos kockázatot és egy visszafordíthatatlan folyamat felgyorsulását eredményezheti az elkövetkezendő időszakban.⁵³⁴

5. A KISEBBSÉGBEN ÉLŐ KÖZÖSSÉGEK VÉDELMÉTŐL A KÜLHONI ÁLLAMPOLGÁROK EGYÉNI JOGVÉDELMEIG

A kötetben amellet érveltem, hogy a rendszerváltást követően a magyar–román alapszerződés tárgyalásai, a státustörvény elfogadása, valamint a kettős állampolgárság vitája és a könnyített honosítási eljárás bevezetése meghatározta Magyarország és Románia viszonyának alakulását, befolyásolta a romániai magyarság helyzetét és a magyar–magyar kapcsolatok fejlődését, valamint az európai intézmények irányába képviselt álláspontokat. Annak ellenére, hogy a vizsgált viták és döntések eltérő időszakban és más-más összefüggésben kerültek az államközi kapcsolatok napirendjére, a három, hasonló szerkezetű esettanulmány lehetővé tette az összehasonlítást, a fellelhető hasonlóságok és különbségek kiemelését.

Mindhárom esettanulmányban hangsúlyoztam, hogy az államközi kapcsolatok alakulását meghatározó viták nem tekinthetők elkülönült, az adott időszakban csak a két állam vonatkozásában megjelenő kérdésnek. Az alapszerződés, a státustörvény és a kettős állampolgárság esetében európai trendről beszélhetünk, amelyben a két állam nem kezdeményező, hanem sokkal inkább mintakövető magatartást tanúsított azáltal, hogy a térség államai gyakorlatának megfelelő nemzetpolitikai lépéseket tettek a határon túli közösségek védelme érdekében.⁵³⁵ A térség államai között aláírt több mint száz alapszerződés, tizenegy státus- vagy kedvezménytörvény, valamint a legtöbb európai állam által bevezetett kedvezményes honosítási eljárás Magyarország és Románia számára olyan mintaként szolgáltak, amiket a felek nem kérdőjeleztek meg, azonban alapállásukból kiindulva saját nemzeti érdeküknek megfelelően értelmeztek. Az európai példákra való hivatkozások, illetve ennek magyar és román értelmezései állandó elemét képezték nem csupán a diplomáciai tárgyalásoknak és a felső szintű találkozásoknak, hanem a parlamenti vitáknak is. Az érvrendszerek szerkezetéből és a külső szereplők által

534 „Óriási dolog minden óvoda, minden iskola, minden vagyónrész, minden fejlesztés [...] De ugyanakkor végtelenül önállótlan, gyámoltalanná teszi az erdélyi magyarságot az, hogy ha csak Bukaresttől, vagy csak Magyarországtól vár megoldást. A mi sorsunkat nekünk kell a kezünkbe venni [...] Az önálló erdélyi magyar politizálást nem válthatja fel semmilyen összkomfortos nemzeti segély. A kettős állampolgárság az felemelő, lelkesítő és legitim Trianon viszonylatában, viszont, ha járulékos következményeit nézzük, az elszívó hatását, az anyagi előnyszerzéssel járó hatását, akkor a fonákjára fordul.” (Interjú Tökés Lászlóval)

535 Igaz ugyan, hogy Románia a rendszerváltást követően az elsők között egyszerűsítette az állampolgárság megszerzését a lakóhely megváltoztatása nélkül a volt román állampolgárok számára (Horvátországgal egy időben, 1991-ben), azonban a kérelmek feldolgozása 2010 után gyorsult fel, a jogszabály többszöri módosítását követően. Ekkor már több szomszédos állam is hasonló állampolgárság-politikát folytatott (pl. Bulgária, Szerbia).

közvetített normákból, valamint a normakövetés gyakorlatából a nyugati nyomásgyakorlással szemben a belpolitikai tényezők felértékelődésére és a közös magyar–román érdekek felismerésére lehet következtetni.

A három döntés ugyanis eltérő időzónában jelent meg az államközi és az európai politika napirendjén. A KKE-i államok rendszerváltását követően az alapszerződések aláírásának időszakában a kisebbségvédelem összekapcsolódott a nyugati államok által hangsúlyozott béke és stabilitás fenntartásával, valamint a bővítési stratégiákkal. Annak ellenére, hogy Magyarország és Románia felkészültsége lényegesen különbözött, csatlakozási igényük kifejezésével teljesíteniük kellett a bővítés feltételrendszerét: ebből adódott, hogy a NATO-csatlakozást megelőzően a kisebbségvédelem és a határkérdés fontosságát eltérő módon értékelő felfogások az alapszerződésről folyó tárgyalások központi kérdéseivé váltak. A vitába beavatkozó nyugati szereplők a stabilitás primátusát érvényesítették a kisebbségi jogok védelmével szemben, ami a feleket megállapodásra készítette.

Ezzel szemben a státustörvény vitájában – melyet élénk nyugati érdeklődés és számos nyilvános állásfoglalás végigkísért – a meghatározó beavatkozás elmaradt. Míg a két állam nyilvánosságában az államközi tárgyalások a magyar jogszabály romániai alkalmazásáról szóltak, a vita tétje tulajdonképpen az volt, hogy az EU-bővítés kontextusában Magyarország és Románia tárgyalás útján képes-e az európai intézmények által megfogalmazott iránymutatások figyelembevételével rendezni a kialakult vitát. Az Orbán- és a Năstase-kormány kétszintű játszmája a státustörvény folyamatában is beazonosítható: mindkét kormány arra törekedett, hogy minél nagyobb koalíciót építsen a jogszabály támogatása, illetve elutasítása érdekében, míg az államközi kapcsolatok és az európai fórumok viszonylatában úgy tárgyaljon, hogy a képviselt álláspontok alapvetően ne érintsék az integrációs esélyeket, a megegyezés pedig ne jelenthesse az eredeti álláspontok feladását és a másik fél győzelmét.

Magyarország és Románia integrációját követően az európai intézmények és a nyugati ösztönzők kevesebb relevanciával bírtak. Az állampolgárság döntő módon belpolitikai kérdésként tematizálódott, és alapvetően azért nem befolyásolta a magyar–román kapcsolatok alakulását, mert az állampolgárság kiterjesztése és a könnyített honosítási eljárás bevezetése – a térség államainak felfogásában – nem tartozott a hagyományos kisebbségvédelmi instrumentumok közé. Ennek ellenére a vita nem maradt el a szomszédos államokkal: az állampolgárság által létrejött közjogi viszonyt Magyarország tekintetében a szlovák fél, míg Románia tekintetében a moldáv fél bírálta.

Az eltérő „időzónákban” zajló viták rámutattak azokra az alapvető változásokra, melyek meghatározták a négypólusú viszonyrendszer szereplőinek – Magyarország, Románia, az RMDSZ, valamint európai fórumok és nyugati államok – stratégiáit, az érdekérvényesítési lehetőségeket és a képviselt álláspontokat. A magyar–román alapszerződés tárgyalásainak kezdetén még nem voltak

világosak a NATO- és EU-csatlakozási kritériumok, így mindkét állam saját nemzeti érdekéből kiindulva kívánta álláspontját érvényesíteni a tárgyalások során. Magyarország Romániával szemben lényegesen előnyösebb pozícióban volt, mind a gazdasági szerkezetátalakítás és a demokratizálódás, mind pedig az európai fórumokkal való viszony tekintetében, a külpolitikai prioritások alapján az Antall-kormány olyan rendelkezéseket kívánt beépíteni az alapszerződésbe, amelyek eredményeként nem csupán a romániai magyarság helyzete javulna, hanem rendeződnének a magyar–román kapcsolatok is. Tárgyalási stratégiája főként a kisebbségi jogok hangsúlyozására irányult: míg a vitában arra törekedett, hogy a szerződésben minél szélesebb garanciák kerüljenek bele, nemzetközi kapcsolataiban és az RMDSZ támogatásával a kisebbségi kérdés nemzetköziesítését kívánta előremozdítani. Ennek következtében a magyar diplomácia tevékenysége a román fél meggyőzésére, az RMDSZ-szel folytatott konzultációkra és az európai intézményeket megcélzó tájékoztatásra épült.

A határkérdés „lebegtetését” a kisebbségi jogosítványokkal szemben olyan stratégiaként értelmeztem a tárgyalások során, amelyek ugyan aszimmetrikus viszonyban voltak, mégis fenntartották a felek tárgyalási készségét. A két állam meg egyezését azonban nem a kisebbségi jogokat övező konszenzus kialakítása segítette elő, hanem a NATO-csatlakozási kritériumok megjelenése és az Egyesült Államok kollektív jogokra vonatkozó állásfoglalása. A nagyhatalmi fellépés tehát közvetett beavatkozásként értékelhető egyrészt az államközi kapcsolatok szintjén, másrészt pedig a kisebbségi érdekvédelem szintjén, mert nyilvánvalóvá vált, hogy az RMDSZ vezetősége nem tud nemzetközi támogatást szerezni az erdélyi magyarság autonómiaküzdelméhez, ami alapvető stratégiaváltásra készítette a szövetséget, és a külügyi érdekvédelem munkával szemben a kormányzati részvétel felértékelődését eredményezte.⁵³⁶

Annak ellenére, hogy a magyar–román alapszerződés aláírását számos bírálat érte, a benne rejlő lehetőségek kiaknázásának elmulasztása mindkét felet terheli. Beszédés példaként az alapszerződés által létrehozott szakbizottságok emelhetők ki, melyek – a román érdekeknek megfelelően – nem mozdították elő a kisebbségi közösségeket érintő problémák megoldását. E tapasztalatokból kiindulva a hatalomra kerülő Orbán-kormány joggal juthatott arra a következtetésre, hogy államközi szinten kimerültek azok a lehetőségek, melyek a kisebbségi érdekek védelmét és érvényesítését előmozdítanák, így a státustörvény olyan egyoldalú intézkedésként is értelmezhető, amely az ebből fakadó dilemmákra kívánt választ adni. Nem meglepő, hogy a jogszabály elfogadását a Magyarországgal szomszédos államok

536 A szövetségi elnök több interjúban és kongresszusi beszámolóban is érintette a külpolitikai képviselő és a kormányzati részvétel körüli dilemmákat. Az V. kongresszusi beszámolójában így fogalmaz: „...valóban lemondunk valamiről: a tiltakozás, a nemzetközi fórumokhoz való hagyományos felfolyamodás, sőt, a hazai panasztétel bizonyos eszközeiről is. Lemondunk nemcsak egy retorikáról, hanem egy ellenzéki magatartásról is, és joggal tehető fel újból és újból a kérdés: mi van a mérleg másik tányérján, mit kaptunk cserében?” (Markó 2000: 320).

közül Románia és Szlovákia is kemény bírálatokkal illette, annak ellenére, hogy korábban ők is hasonló jogszabályokat fogadtak el. A román és a szlovák álláspontok – melyekben az alapszerződések vitájában hangsúlyozott érvek is megjelentek – azt mutatták, hogy a korábban megkötött alapszerződések csak felszínes megbékélést eredményeztek, a jogszabállyal szembeni nemzetközi jogi keretben megfogalmazott kritikákkal tulajdonképpen az anyaállam felelősségvállalásának növekedését, Magyarország relatív hatalmának növekedését kívánták akadályozni. Ezek a fejlemények, valamint a Velencei Bizottság jelentése és a kisebbségi főbiztos álláspontja szükségessé tették a magyar–román vita rendezését, ami a kapcsolatok mélyülését, végső soron a stratégiai partnerségi megállapodás aláírását eredményezték.

Noha már a státustörvény vitájában felmerült a kettős állampolgárság kérdése, egy későbbi időszakban, az MVSZ kezdeményezéseként került a politika napirendjére, amely mélyen megosztotta nem csupán a politikai elitet, hanem a közvéleményt is. A kettős állampolgárság a referendumot követően ugyan háttérbe szorult, azonban annak módosításáról a Fidesz nem tett le, így a 2010-es választásokat követő első parlamenti ülésen – a Jobbik beelőzésével – kezdeményezte az állampolgársági törvény módosítását. Az állampolgárság kiterjesztése, amely jelentős nemzetpolitikai lépésként értékelhető, mégsem terhelte meg a magyar–román kapcsolatokat, részben azért, mert európai gyakorlatnak számított, másrészt Románia is hasonló állampolgárság-politikát folytatott. A magyar–román vita elmaradása annak is köszönhető, hogy az alapszerződéshez és a státustörvényhez képest az állampolgárság kiterjesztését a román fél nem értelmezte kisebbségvédelmi lépésként, és összeegyeztethetőnek tartotta saját nemzetpolitikai célkitűzéseivel.

Ha a döntések vizsgálatakor a román pozíciók és stratégiák azonosítására törekszünk, akkor elmondható, hogy a kilencvenes években Magyarországhoz képest Románia állandó lépéshátrányban volt mind a gazdasági átmenet, mint pedig a demokratizálódás tekintetében, és ebből következően integrációs kilátásai kedvezőtlenebben voltak. Elsősorban ezzel magyarázható, hogy Románia folyamatosan a róla kialakult kép javításán fáradozott. Államközi szinten a felső szintű találkozókat létrejöttét és a közös nyilatkozatok elfogadását részesítette előnyben, azonban a kapcsolatok tényleges rendezését nem szorgalmazta. A magyar fél irányában megfogalmazott vádak, az európai fórumok félretájékoztatása és a szövetség tárgyalási részvételének elutasítása már rövid távon eredményesnek bizonyultak, ugyanis a magyar külügy rendre „magyarázó pozícióban” találta magát az európai intézmények előtt.

A belpolitika szintjén a román vezetés ezzel szemben kevés hajlandóságot mutatott a kisebbségi kérdés rendezésére. A normák intézményesülésének spirálmodellje alapján megállapítható, hogy az Iliescu-rezsim először tagadta a kisebbségi jogok létjogosultságát, a magyarországi kezdeményezéseket a belügyekbe való

beavatkozásként értékelte, és a diplomáciai csatornákon a határok sérthetetlenségének elsőbbségét hangsúlyozta. Néhány taktikai engedmény és látszatintézkedés bevezetését – melyet a diplomáciai csatornákon a nyugat-európai államok irányába sikeresen megjelenített – visszalépések követték (oktatási törvény módosítása, szélsőséges pártok kooptálása). Ebben az időszakban alig került sor normatranszferre, ugyanakkor a román fél folyamatosan megkérdőjelezte az alapvető emberi és kisebbségi jogok létjogosultságát, és minden eszközzel az RMDSZ és az erdélyi magyarság marginalizálására törekedett. A román vezetés viszonylag későn, a szerződés aláírásának időszakában mutatott arra hajlandóságot, hogy sajátos értelmezésben, diszkurzív szinten – preskriptív státusz – elismerje a nemzetközi normákat.

Az 1996-os kormányváltás lényeges változásokat eredményezett, mert megteremtette annak a lehetőségét, hogy elinduljon az európai intézmények által szorgalmazott normák beépülése a román jogrendbe, ami lehetővé tette a csatlakozási folyamatok megkezdését. A státustörvényről folyó vitában Románia úgy próbálta védeni nemzeti érdekét, hogy a Magyarországgal kialakult vita ne befolyásolja az integrációs folyamat során elért eredményeket. A tárgyalási készség fenntartása és a Velencei Bizottság megkeresése – amely a román diplomácia kiváló „érzékéről” tanúskodott – arra irányult, hogy a nemzetközi jog elveire hivatkozva elejét vegye az anyaállam által tanúsított felelősség felértékelődésének. A vitában megjelenő érvek – szuverenitás, belügyekbe való beavatkozás, területen kívüli hatály – arra mutattak rá, hogy kisebbségi kérdésekben a román fél álláspontja változatlan, noha már a magyar jogszabályt megelőzően, 1998-ban elfogadta a román kedvezménytörvényt. A román diplomácia ennek ellenére előrelátó volt, a magyar féllel folytatott tárgyalások eredményeként sikerült olyan megállapodást kötni, ami az akkori munkaerőpiaci lehetőségek között jelentős eredménynek mondható.

Románia szempontjából a könnyített honosítási eljárás nem bizonyult problematikusnak. Noha a kérdés marginálisan a 2004-es népszavazás alkalmával megjelent az államközi kapcsolatokban, a magyar fél lépését nem támadta Románia, részben azért, mert hasonló állampolgárság-politikát folytatott, és úgy tűnt, hogy a magyar állam és a romániai magyar kisebbség között létrejött egyéni közjogi viszony megegyezik a román nemzetépítési törekvésekkel, amely egyrészt az állam birtokosaként a román népet határozza meg, hosszabb távon pedig a homogenizációt tartja irányadó célkitűzésnek.

Az államközi kapcsolatokban az RMDSZ érdekérvényesítési lehetőségét alapvetően belpolitikai pozíciója határozta meg. Az alapszerződés tárgyalásai során szerepe korlátozott volt, mert nem léphetett fel tárgyaló félként a kialakult vitában. Ennek ellenére közvetítő szerepet játszott a két állam viszonyának alakításában, és folyamatosan megjelenítette a romániai magyar kisebbség igényeit mind a román, mind pedig a magyar kormány irányába. Mivel az 1990-es évek első felében a román kormány számos alkalommal a magyar kisebbségre nézve hátrányos

jogszabályokat fogadott el, a szövetség – a magyar diplomácia segítségével – a kisebbségi problémákat az európai fórumok és nyugati államok irányába is megjelentette. A hagyományos román diplomáciai csatornák átlépése során érvényesült a szakirodalomban ismert bumeránghatás, amely az RMDSZ külkapcsolatainak építése szempontjából részleges eredményeket hozott, ráirányítva a nemzetközi (európai) közvélemény figyelmét a romániai emberi és kisebbségi jogok helyzetére. Ennek ellenére a külpolitikai érdekérvényesítésben a szövetség nem tudott áttörést elérni, külügyi fellépéseivel pedig nem tudta a nemzetközi politika napirendjére helyezni az erdélyi magyarság rendezésének kérdését. Következésképpen az alapszerződés aláírása és a kormányzati részvétel jelentős stratégiaváltásra készítette a szövetséget,⁵³⁷ és az aktív érdekérvényesítő munkát felváltotta a puha külpolitikai képviselő. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a szövetség felhagyott az európai fórumokat megcélzó érdekérvényesítő munkával, és külpolitikai tevékenysége a külső szereplők tájékoztatására és a külkapcsolatok intézményes fenntartására irányult (Szabó 2022: 15–16).

A státustörvény vitája annyiban eredményezett változást az érdekérvényesítésben, hogy a szövetség előnyösebb pozíciókkal rendelkezett a román politikai mezőben, mert parlamenti támogatást nyújtott a Năstase-kormánynak, míg a MÁÉRT létrehozásával intézményesültek a magyar–magyar kapcsolatok, és az alapszerződés során folytatott egyeztetéseket felváltották a rendszeres találkozók, a szakbizottságokban pedig érdemi javaslatok megvitatására is lehetőség nyílt. A megnövekedett mozgáster azonban nem vezetett a szövetség korábbi pozíciójának megváltozásához: noha nem vehetett részt a magyar–román tárgyalásokban, közvetítő szerepe meghatározónak bizonyult a kormányközi egyezség létrejöttében és a későbbiekben – immár koalíciós partnerként – a közös kormányülések lebonyolításában.

A könnyített honosítási eljárás bevezetése és a támogatáspolitikai intézményrendszer átalakítása 2010-et követően az RMDSZ számára új helyzetet teremtett: pragmatikus megfontolásokból az anyaállami támogatások növekedése és a magyar állampolgárság iránti nagyfokú érdeklődés előirányozta a szövetség és a Fidesz kapcsolatának rendeződését. Az elmúlt évek fejleményei azonban azt mutatják, hogy a magyar nemzetpolitika térnyerése és az anyaállami befolyás növekedése az RMDSZ érdekérvényesítő pozíciójára is hatással van, ugyanis a

537 „A kormányra lépés többek között azért is történt, mert 1990 és 1996 között a külpolitikánk eredményes volt, olyan szempontból, hogy a helyzetünkről tudtuk tájékoztatni a nemzetközi fórumokat, hogy pozitív visszajelzéseket is kaptunk olyan jelentős dokumentumokra, mint az RMDSZ memoranduma, de azért 1996-ra az is kiderült, hogy sem Brüsszel, sem Washington a mi dolgainkat megoldani nem fogja. Nekünk a nemzetközi közvélemény és a nyugati politika és diplomácia segített, de úgy, hogy segits magadon, és Isten is megsegít, avagy segits magadon, és a nyugati diplomácia is megsegít! [...] ezért jutottunk arra a konklúzióra, hogy ha a romániai magyarság békés eszközökkel, politikai eszközökkel próbál a helyzetén változtatni, akkor az erre való hatékony eszköz, az a belső együttműködés, a kormányzás, a kormányzati befolyás.” (Markó Bélával készített interjú)

szövetségnek egyszerre kell manővereznie az egymással sok esetben ellentétes magyar és román külpolitikai diskurzusok, érdekek és gyakorlatok között. Ez az egyensúlykeresés azonban nem problémamentes sem az RMDSZ és választói közötti kommunikációban, sem pedig a szövetség kormánykoalíciós szerepvállalása tekintetében.⁵³⁸

A KKE-i államok rendszerváltását követően a nyugati államok és az európai intézmények a térség stabilizálásának igényével léptek fel, és normaalkotó tényezőként jelentek meg az államközi kapcsolatokban. Stratégiájukban megjelentek a normatív ösztönzők, majd a csatlakozási kritériumok megjelenésével a konkrét feltételek. Magyarország és Románia viszonyában, főként az alapszerződés tárgyalásainak időszakában a nyugati tényezők erős befolyása és nyomásgyakorlása mutatható ki, aminek döntő megnyilvánulási formája az Egyesült Államok autonómiára és kollektív jogokra vonatkozó álláspontja. Az európai fórumok elsősorban a stabilitás és a konfliktusok békés rendezésében, továbbá az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásában voltak érdekelték, az alapszerződésben pedig olyan eszközt láttak, amely rendezheti a két állam viszonyát, egyben pedig hozzájárul a régió stabilitásának biztosításához. Hogy ezen túlmenően miként érvényesülnek a kisebbségi jogok, vagy milyen formában valósul meg a kisebbségek integrációja – megítélésem szerint –, másodlagos tényezőnek bizonyult.

Az államközi együttműködés kereteit a státustörvény vitája alapjaiban megkérdőjelezte, a külső szereplők stratégiája – Velencei Bizottság, EBESZ kisebbségi főbiztos, Európai Bizottság – arra irányult, hogy követendő elveket és konkrét javaslatokat fogalmazzanak meg a vita rendezése érdekében. A státustörvény vitájában hangsúlyozott területi integritás és sérthetlenség, a szomszédos államokkal folytatott baráti viszony, a szerződések betartása, valamint a diszkriminációmentesség elveinek tiszteletben tartása a későbbiekben a könnyített honosítási eljárás bevezetésével is előtérbe került. A normaalkotók szerepe azonban lényegesen csökkent a magyar állampolgársági törvény módosítása kapcsán, annak tulajdoníthatóan, hogy nem egy államközi vita eredményeként, hanem Magyarország új alkotmányának vonatkozásában került a Velencei Bizottság napirendjére.

Az elemzésben rámutattam arra, hogy az államközi viták a belpolitikában is heves ellentétekhez vezettek, és jelentős mértékben mobilizálták a parlamenti pártokat. Annak következtében, hogy mindkét államban a törvényhozó hatalom a külpolitikai döntéshozatalban korlátozott szerepet játszik, az ellenzéki szereplők lényegesen nem befolyásolhatták a kormány által képviselt álláspontokat. A parlamenti viták elemzéséből egy lényeges különbség rajzolódott ki: míg Romániában

538 Az RMDSZ 2023 nyarán a kormányfőcsere következtében kikerül a PSD–PNL–RMDSZ alkotta kormánykoalícióból. A hivatalos álláspontok szerint ennek az volt az oka, hogy a szövetség nem tudott megegyezni a két nagy koalíciós partnerrel, és a korábbi három minisztérium mellett kevesebb tárccával és jóval kisebb befolyással bírt volna az új kormányban. De ahogyan Kelemen Hunor elismerte, ennek oka az volt, hogy az RMDSZ nem határolódott el Orbán Viktor 2022-es tusványosi beszédétől, amelyet a kormány több tagja és maga az államfő is élesen bírál.

a nemzetpolitikai célkitűzésekről széles konszenzus uralkodott a parlamenti pártok között – ezt esetenként a szélsőséges pártok vagy az RMDSZ kérdőjelezte meg –, addig Magyarországon a határon túli magyarok helyzetének rendezése a politikai viták keresztüzében állt. Ennek a különbségnek számos gyakorlati következménye tetten érhető. Elsőként az, hogy noha a politikai viták lényegesen hozzájárulhatnak a politikai akaratképzéshez, az Országgyűlésben a határon túli magyarokról szóló viták nem a nemzeti konszenzus megteremtését, hanem sokkal inkább a parlamenti pártok és a közvélemény megosztottságát eredményezték, amely ellehetetlenítette az érintett felek számára az elfogadható megoldás megszületését és a határon túli magyarok érdekeinek figyelembevételét. Ezzel szemben Romániában a nemzetpolitikai célkitűzések széles konszenzusnak örvendtek, és az államközi kapcsolatok szintjén megjelenő vitákat (alapszerződés, státustörvény) a szuverenitás, valamint a nemzeti érdek keretében értelmezték, az állampolgársági törvény módosításakor pedig a parlamenti pártok egymást túllicitálva érveltek az eljárás felgyorsításában. A magyar parlamentben lefolytatott intenzív vitákhoz képest a Képviselőházban és a Szenátusban lefolytatott viták visszafogottabb hangvételűek, és sokkal inkább a konszenzus és az egység felmutatására törekedtek, mintsem a belpolitikai ellentétek megjelenítésére.

A lezajlott viták vizsgálata számos tanulsággal szolgált a döntéshozatal mechanizmusainak feltárására vonatkozóan mind a belpolitika, mind pedig az államközi kapcsolatok szintjén. Az alapszerződés vitája a diplomáciai tárgyalások klasszikus esetét jelentette meg, ahol a külügyminisztériumok, az illetékes főosztályok előkészítő munkájával előterjesztették a szövegváltozatokat (politikai szint), a javaslatokat pedig a tárgyaló delegációk (több intézmény képviselével) szakértői tárgyalások során megvitatták (szakértői szint). E tárgyalások folyamatát több, egymással összefüggő tényező alakította, mindenekelőtt a két állam tárgyalási stratégiája és a képviselt álláspontok, a belpolitikai tényezők – az 1994-es magyarországi kormányváltás, végül pedig a külső szereplők nyomásgyakorlása, akiknek meghatározó szerep jutott a felek közötti megegyezésben.

Az alapszerződés aláírása az alapvető ellentétek meghaladását jelentette a magyar–román kapcsolatokban, aminek eredményeként rendszeressé váltak a felső szintű találkozók, és a kormányközi együttműködés új fejezete kezdődött, azonban a kormányközi vegyes bizottságban rejlő lehetőségeket a felek nem aknázták ki kellőképpen, és csak azt követően aktivizálódott a kisebbségi szakbizottság tevékenysége – a két állam közötti vitarendezés egyik potenciális színtereként –, miután az Országgyűlés elfogadta a státustörvényt, amelynek előkészítő munkálataiba a HTMH és a MÁÉRT révén az RMDSZ tisztségviselői is részt vehettek. A státustörvény kidolgozásában tehát érvényesült a magyar kisebbség bevonásának az elve az őket érintő kérdésekben, melyet a magyar fél az alapszerződés tárgyalásaiban a román féltől kért. Mivel azonban jogszabály alkalmazását a román állam nevében eljárók vehemensen ellenezték, elkerülhetetlenné vált a román

féllel való tárgyalás és a kormányközi megállapodás megkötése. A státustörvény vitája újabb példáját szolgáltatta annak, hogy az államközi kapcsolatokban az RMDSZ nem válhatott tárgyaló félle, de a román belpolitikai viszonyok közepette felértékelődött pozíciója, aminek eredményeként meghatározó szerepet töltött be a vita rendezésében és a jogszabály romániai alkalmazásában.

Az alapszerződés és státustörvény vitájához képest a kettős állampolgárság kérdése mindkét államban döntő módon belpolitikai kérdésként tematizálódott. Lényegesebb különbségeket egyrészt a kezdeményezők körében, másrészt a jogalkotási eljárásban találhatunk. Míg Magyarországon nem politikai kezdeményezés állt az állampolgári törvény módosításának hátterében, addig Romániában a parlamenti pártok és az államfő képezte a honosítási eljárás könnyítésének „hajtómotorját”, akinek egyéni kezdeményezései napirenden tartották a kérdést. Ami az eljárást illeti, a kettős állampolgárságról szóló eredménytelen népszavazást követően nem módosult jelentős mértékben a magyar jogszabály: a parlamenti pártok megosztottságának következtében a konszenzus a 2010-es parlamenti választásokat követően jött létre. Ezzel szemben Romániában az állampolgári törvény módosításában széles egyetértés mutatkozott az államfő, a kormány és a parlamenti pártok között. Ennek eredményeként a román jogszabály módosításról szóló sürgősségi kormányrendeletet mindkét ház nagy többséggel elfogadta annak érdekében, hogy a jogszabály minél kedvezőbb feltételeket biztosítson a honosítást kérmezők számára.

Az intenzív vitákat kiváltó alapszerződés és státustörvény hatásvizsgálatokor a pozitív következményeket, a két állam és a magyar–magyar kapcsolatokban bekövetkező, előremutató fejleményeket emeltem ki. Míg az alapszerződés aláírására főként integrációs szükségsszerűsügből került sor, tovagyűrűző hatásai a bel- és külpolitikában is beazonosíthatók. A szerződés egyrészt lehetővé tette az RMDSZ kormányzati részvételét, rendszeressé tette a felső szintű találkozókat és lendületet adott a kormányközi együttműködéseknek és elhárította a két állam NATO-csatlakozása előtti akadályokat. A státustörvény vitájának lezárása – az alapszerződéshez hasonlóan – egy előnyös, mindkét fél számára kedvező pozíciót jelentett meg, mert egyrészt elismerést nyert az anyaállamnak a határon túli magyarok nyelvi és kulturális támogatásának legitimitása, másrészt román oldalról az egyenlő bánásmód hangsúlyozása megnyitotta a magyar munkaerőpiacot a román állampolgárok előtt. Kormányközi szinten azonban nem a nemzetpolitikai vitákat lezáró megállapodások jelentették a legnagyobb sikereket, hanem a 2005–2008 között négy alkalommal sorra kerülő együttes kormányülések, melyek elősegítették a szakpolitikai együttműködések és a stratégiai jellegű közös projektek elindítását.

Az alapszerződés aláírása és a státustörvény elfogadása a romániai magyar kisebbség szempontjából is pozitív fejleménynek tekinthetők, a döntések következményei – annak ellenére, hogy az előzetes elvárásokhoz képest az alapszerződés

kevesebb rendelkezést tartalmazott – jelentős folyamatokat indítottak el. A szövetség kormányzati részvétele, majd a kormányzó párttal folytatott együttműködés fontos jogszabályi változásokat eredményezett, míg a növekvő anyaállami támogatások segítették a romániai magyarság kulturális és oktatási intézményrendszerének bővítését. Mindazonáltal az elmúlt három és fél évtized fejleményei – az RMDSZ többszöri kormányzati részvétele ellenére – rámutattak arra, hogy az elért pozíciók a hatalommegosztás intézményes formáinak hiányában nem elég stabilak. A fennálló helyzetet megkérdőjelező bármilyen változás, amely az RMDSZ kormánykoalíciós potenciáljának csökkenését, valamint a magyar kormánnyal folytatott viszony jellegét érinti, a következmények tekintetében nem beláthatóak.

A könnyített honosítási eljárás következményeiről másfél évtized távlatából még korai lenne végleges következtetéseket levonni, de az bizonyos, hogy a magyar állam és a határon túli magyarok között létrejött közjogi viszony a hagyományos nemzetpolitikai megközelítést – amelyben a határon túli magyarok közösségként való értelmezése, a közösségi érdekvédelem és kisebbségvédelem volt a meghatározó – az egyéni, az állampolgári jogvédelem irányába terelte. Noha a tényleges következmények beazonosításakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül az anyaállami támogatások volumenét, az anyaállammal való kapcsolatok egyre intenzívebbé válását, a magyar identitás és nemzeti öntudat megerősítését, megállapítható, hogy az állampolgárság megadásának másik oldalán tornyosuló következmények – minden jó szándék ellenére – számos veszélyt hordoznak magukban, amely az elkövetkező időszakban jelentős hatással lehet az erdélyi magyarság migrációs potenciáljára, a gazdasági és társadalmi pozíciókra, végső soron pedig az RMDSZ-nek a román politikai mezőben elfoglalt helyére és érdekérvényesítési lehetőségére.

Következtetések

A kötetben az 1989-es rendszerváltást követő magyar–román államközi viszonyt, az RMDSZ és az európai intézmények kapcsolatrendszerét vizsgáltam három nemzetpolitikai relevanciával bíró döntés – a magyar–román alapszerződés, a státustörvény és a könnyített honosítási eljárás – perspektívájából. Arra a megállapításra jutottam, hogy Magyarország és Románia nemzetépítési stratégiai és nemzetpolitikai célkitűzései, melyek egyrészt az anyaállam hatalmának és befolyásának növelését, másrészt a nemzetiesítő állam ezzel szembeni fellépését célozta, döntő módon meghatározta a magyar–román kapcsolatok fejlődését. Míg az alapszerződésről folyó tárgyalások egy olyan időszakban uralták az államközi kapcsolatok napirendjét, amikor a felek viszonyát a nagyfokú bizalmatlanság mellett a kisebbségvédelem, a területi és határkérdés eltérő értelmezései befolyásolták, addig a státustörvény vitája, amely a magyar állam és a határon túli közösségek viszonyának intézményesítéseként értelmezhető, az európai csatlakozási folyamatban vált meghatározóvá, végül az állampolgárság kapcsán felmerülő vita pedig nem az egyazon szövetségi rendszerbe tagozódó államok között, hanem a szomszédos államokkal alakult ki. E viták és döntések alapján megállapítható egyrészt, hogy az elmúlt évtizedekben fokozódott Magyarország anyaállami szerepvállalása, és növekedett a határon túli közösségekre gyakorolt befolyása, másrészt azért, hogy Románia nem vitatta az elmúlt másfél évtized nemzetpolitikai döntéseit, fontos lépéseket tett a szuverenitás és állampolgárság posztvesztfáliai felfogásának irányába, végül pedig, az államközi kapcsolatok rendeződésével csökkent az európai intézmények és külső szereplők befolyása, valamint normaalkító hatása.

Noha a kutatás során rámutattam arra, hogy a viták és döntések között számos összefüggés fellelhető, megítélésem szerint ebből hiba volna arra a következtetésre jutni, hogy egyik döntésből következett a másik, egy tudatosan kigondolt és előkészített, a lehetséges következmények számbavételével bíró nemzetpolitikai vízió alapján. A döntések mögötti összefüggések továbbá azt is feltételeznék, hogy az államok nevében eljárók döntéseinek alapját a nemzeti érdek egy szélesebb társadalmi konszenzuson nyugvó, racionális döntése képezze. A szakirodalom, a vonatkozó dokumentumok és a döntéshozókkal készült interjúk alapján ezzel szemben arra a megállapításra jutottam, hogy az egyes döntések vonatkozásában, így az alapszerződés tárgyalásaiban leginkább a külső tényezők, a státustörvény vitájában a belpolitikai számítások és a csatlakozási feltételek kölcsönös hatása, míg a kettős állampolgárság esetében a belpolitikai viszonyok érvényesültek. Az egyes viták és döntések során ugyan beazonosíthatóvá vált a döntéshozók

vélt vagy valós szándéka – Magyarország esetében a határon túli magyarok védelme, majd a nemzet határokon átívelő újraegyesítése –, de amint a viták dinamikája és a döntéshozatal folyamatának feltárása megmutatta, a gyakorlatban sokkal inkább a döntések mögötti esetlegesség érvényesült.

A kötetben amellett érveltem, hogy a brubakeri hárompólusú viszonyrendszer nem képezett megfelelő értelmezési keretet a két állam és a szövetség viszonyának vizsgálatában, valamint az európai intézmények és a nyugati államok térségünkre gyakorolt befolyásának megragadására. Ebből a felismerésből kiindulva a kutatás szemléletmódját a négypólusú viszonyrendszer határozta meg, amely Smith (2002) alapján a nemzetiesítő állam, az anyaállam, a kisebbségi közösség és a külső szereplők kapcsolatainak, változó alapállásainak, szerepeinek és stratégiáinak leírására szolgált. Ezzel a megközelítéssel – amely a kötet több fejezetében is tükröződött – a külső szereplők befolyását kívántam hangsúlyozni az államközi és nemzetpolitikai vitákat kiváltó döntések rendezésében.

A vizsgálat erőteljes történeti jegyeket viselt, mert fontosnak tartottam a történeti összefüggések feltárását a viták folyamatában, valamint a szereplők érdekeinek megjelenítését úgy a belpolitikában, mind az államközi kapcsolatok vonatkozásában. A kutatás során összegyűjtött dokumentumok, állásfoglalások és az egyes vitákhoz kapcsolódó releváns anyagok arra szolgáltak, hogy az esettanulmányok minél szélesebb forrásbázisra épüljenek. Mindazonáltal a kötet nem tekinthető a magyar–román államközi kapcsolatok történetét összefoglaló munkának, sokkal inkább arra törekedtem, hogy feltárjam a nemzetpolitikai szempontból meghatározó viták bel- és külpolitikai körülményeit, a szereplők pozícióit és érdekérvényesítési lehetőségeit. Ebben a törekvésemben a nemzetközi kapcsolatok elméleti irányzatai voltak a segítségemre, mert egyrészt úgy véltem, hogy az elméletek fontos magyarázatokkal és értelmezésekkel szolgálhatnak a magyar–román kapcsolatok alakulására nézve, másrészt arra a megállapításra jutottam, hogy a viták nem egyszerűen az eltérő és az egymást kölcsönösen kizáró nemzetépítési stratégiákból, az anyaállam és nemzetiesítő állam, a kisebbségi közösségek és a külső szereplők között létrejövő dinamikákban értelmezhetők. Az alapszerződés, a státustörvény és a kettős állampolgársággal kapcsolatos viták megítélésem szerint arról is szóltak, hogy milyen eszközökkel tudta Magyarország Romániával szemben relatív hatalmát és befolyását növelni vagy fenntartani.

A soron következőkben elsőként felelevenítem és megválaszolom a kötet elején megfogalmazott kutatási kérdéseket, majd összefoglalom a legfontosabb következtetéseket. A nemzetközi kapcsolatok általam is vizsgált elméleteinek bő szakirodalma arra ösztönzött, hogy megvizsgáljam a négy paradigma alkalmazhatóságát az államközi viszonyok elemzésében, és az érdekelt, hogy az elméleti irányzatok mennyiben alkalmasak a magyar–román államközi viszony 1989 utáni alakulásának értelmezésére. Másodsorban az államközi kapcsolatok működtetőinek világa érdekelt: egyrészt azon szereplők és intézmények köre, akik

befolyással vannak az államközi kapcsolatokra, másrészt pedig a mechanizmusok, vagyis a külpolitikai döntéshozatal folyamata. A kötet harmadik kérdésfelvetése az RMDSZ pozíciójára és szereplehetőségére vonatkozott, és a döntések során azt vizsgáltam, hogy az államközi kapcsolatok szintjén a szövetség milyen érdekérvényesítési lehetőségekkel rendelkezett a belpolitika szintjén, milyen stratégiák váltak meghatározóvá a magyar–magyar kapcsolatokban és az európai intézményekkel folytatott viszonyban. Végül pedig a román fél által gyakran hivatkozott történelmi megbékélés problémája foglalkoztatott, ami annak a kérdésnek a megfogalmazását tette indokolttá, hogy milyen lehetőségei vannak az államközi megbékélésének, amikor az erdélyi magyarság képviselőjét ellátó szervezet rendre mellőzik az őket érintő államközi tárgyalások és együttműködések kialakításában.

A nemzetközi kapcsolatok elméletei és az államközi kapcsolatok vizsgálata. A magyar–román államközi viszony értelmezésében a nemzetközi kapcsolatok négy meghatározó irányzata (realizmus, liberalizmus, konstruktivizmus, angol iskola) fontos szempontokra hívta fel a figyelmet, azonban egyik elméleti irányzat sem szolgált kimerítő magyarázattal az elmúlt három és fél évtized fejleményeinek elemzésére. A szakirodalom a realizmus egyik legalapvetőbb jellemzőjeként az államok önérdékkövető magatartását és hatalom-központúságát emelte ki. Ennek következtében az állami szereplők olyan stratégiákat követnek, ami elsősorban saját túlélésüket biztosítja, hozzájárul a rendszeren belüli hatalmuk növekedéséhez, vagy legalább a szomszédos államokkal szembeni relatív hatalmuk fenntartásához. Nem meglepő tehát, hogy a kommunista tömbben a két állam szembenállását, a rendszerváltás folyamatát mint a rendszerben bekövetkező instabilitást, Magyarország felelősségvállalásának hangsúlyozását, valamint a romániai magyar kisebbség helyzetét olyan tényezőként értelmezték a térséggel foglalkozó kutatók, amely jelentős konfliktuspotenciált jelenthetett a magyar–román államközi viszony tekintetében. A konfliktus kialakulásának a lehetősége azonban számos tényező egyidejű és egymást erősítő hatására lecsökkent, az addig domináns konfliktusvíziót az alapszerződés tárgyalásai fokozatosan lebontották, és a hangsúly az együttműködés különböző területeire helyeződött át.

Noha az alapszerződés tárgyalásaiban főként a román fél hivatkozott a függetlenségére és az állam szuverenitásának védelmére, a vitában megjelenő európai fórumok és nyugati államok szorgalmazták a felek tárgyalási készségének fenntartását. Az alapszerződés aláírásával és a kormányközi kapcsolatok fejlődésével előtérbe került az államközi kapcsolatok együttműködésre épülő narratívája, amely a liberalizmus elméleti feltételezéseit igazolta, a normák deklaratív elfogadása, illetve az integrációs feltételrendszernek megfelelő viselkedés a konstruktivizmus magyarázóerejét erősítette. A konfliktus elmaradásával és az államközi együttműködés látványos fejlődésével a realista elmélet magyarázó ereje ugyan csökkent, de beazonosítható egyrészt diszkurzív szinten az államközi és

parlamentari vitákban elhangzott érvrendszerekben, másrészt pedig Magyarország és Románia külpolitikai érdekérvényesítésében is fellelhető egy lappangó realista stratégia, amely a regionális viszonyok közepette az állam relatív hatalmának fenntartására, pozíciójának erősítésére szolgál.

A magyar–román kapcsolatok intézményes keretei a státustörvény vitájában jelentős próbatétel elé kerültek. A diplomáciai tárgyalások tétjét és a megegyezés szükségességét nagyban meghatározta nem csupán a felek integrációs elköteleződése, hanem az európai intézmények aktív szerepvállalása. A jogszabály romániai alkalmazását lehetővé tevő kormányközi megállapodásban kifejeződött az európai intézmények iránymutatásának elfogadása és a viták kétoldalú, együttműködésen alapuló rendezése, ami a liberális institucionalizmus elméletének magyarózóerejét hangsúlyozta. Mivel azonban a státustörvény a magyar nemzetről szóló öndefiníciós vitaként is értelmezhető – pl. kit tekinthetünk a magyar nemzet részének –, az együttműködésre épülő magyarázatok nagyban árnyalja a konstruktivizmus és az angol iskola értelmezése. Míg az előbbi irányzatot leginkább az államok normakövető magatartásában lehet beazonosítani, az utóbbi a magyar nemzet kulturális értelemben vett újraértelmezésének fontosságára hívja fel a figyelmet.

A kettős állampolgárság vitájában megjelenő főbb témák, melyek alapvető gazdasági társadalmi és szociális problémákat, de leginkább a magyar nemzet önmeghatározásának identitásbeli kérdéseit érintették, rámutattak arra, hogy a belpolitikai tényezők és a globális problémák következtében a távolról sem lezárt nemzetfogalom milyen változásoknak van kitéve. Ezeknek a folyamatoknak az értelmezéséhez nyújtott fontos támpontokat az angol iskola, hangsúlyozva a korábban egységesnek tekintett állami szereplők „kevésbé kész” jellegét. A nemzetpolitikai szempontból releváns viták ennek alapján arra engednek következtetni, hogy a státustörvény, majd a könnyített honosítási eljárás bevezetése új korszakot jelent a nemzetpolitikában, amellyel ugyan megvalósítható a nemzet virtuális és közjogi értelemben vett egyesítése, azonban a többségi társadalomba való integráció, a közösségépítés és a szülőföldön maradás tekintetében a kisebbségben lévő közösségek olyan kihívásokkal szembesülnek, amelyekre közép- és hosszú távú stratégiai elképzelések nélkül aligha tudnak megfelelő válaszokat adni.

A 2010 utáni időszakban ugyan csökkent az európai intézmények szerepe, de mindkét államban a politikai napirend szerves részét képezik az európai normákkal kapcsolatos kérdések, amikre az eddigiekben egymástól elérő válaszok születtek. Románia arra törekedett, hogy – a teljesség igénye nélkül – beépítse jogrendjébe az európai normákat, és a meglévő struktúrákban (NATO, EU) növelje befolyását, érdekérvényesítő képességét. A román külpolitika befolyásirányultságú stratégiájával szemben a Magyarország kül- és nemzetpolitikájában bekövetkező változások is a magyar állam befolyásának növekedését célozták, mind a határon túli magyarok, mind a szomszédos államok vonatkozásában, azonban

más-más eszközrendszerrel. A magyar kormány befolyásának növekedését immár másfél évtizede az autonómiairányultságú külpolitikában látja, amely egyrészt az európai fórumokkal szembeni nyílt konfliktusok felvállalását és az uralkodó liberális elvek megkérdőjelezését jelenti, másrészt újabb gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok kialakítását és azok elmélyítését szorgalmazza a nemzetközi politika azon szereplőivel együttműködve, akik kétségbe vonják a fennálló, liberális alapokra épülő világrendet.

A magyar–román kapcsolatok működtetői. Az államközi viták vizsgálatából kirajzolódott azon szereplők és intézmények köre, akik meghatározó szereppel bírtak a külpolitikai döntéshozatalban és az államközi kapcsolatok fenntartásában. A „működtetők világának” meghatározó szereplői mindkét államban a miniszterelnök és a külügyminiszter, illetve a szakminisztériumok, a román politikai rendszernek tulajdoníthatóan pedig az államfő, aki számos alkalommal befolyásolta a viták alakulását. A külpolitika alakításában az állam nevében eljárók mellett a döntés-előkészítésben részt vevő intézmények is jelentős szerepet játszottak (MÁÉRT, a külügyminisztériumokban működő főosztályok, HTMH). E két utóbbi intézmény számos szakértőt foglalkoztatott, akiknek szerepét nem kísérte széles médiafigyelem, de tevékenységük döntő módon hozzájárult a magyar álláspontot megjelenítő dokumentumok megszövegezéséhez, valamint az alapszerződés szakértői tárgyalásainak lefolytatásához. Ezen túlmenően a HTMH a státustörvény kidolgozásában is meghatározó szerepet játszott, és megszüntetéséig folyamatos koordinációs tevékenységet töltött be a kormány és a határon túli magyar szervezetek között.

A vizsgált esettanulmányokban rámutattam továbbá arra, hogy a határon túli magyarokat érintő döntéseknek a parlamenti viták fontos terepét képezték, azonban a kormány kialakult álláspontjával szemben az ellenzék nem érvényesíthette akaratát. Annak ellenére tehát, hogy az ellenzéki pártok kezdeményezései egyik államban sem befolyásolhatták a lényegi döntéshozatalt, összességében megállapítható, hogy a parlamenti viták fontos szerepet játszottak a politikai napirend alakításában, a kormány kül- és szomszédságpolitikájának ellenőrzésében, illetve az ezzel kapcsolatos kritikák megfogalmazásában, valamint a közvélemény tájékoztatásában és befolyásolásában.

A működtetők intézményes világa és eltérő érdekei megerősítették azt a feltételezést, miszerint az államot aligha lehet egységes szereplőként megjeleníteni, mint ahogyan azt a realisták vallják. Az intézmények és a pártok közötti ellentétekből, valamint a döntéshozók többszintű játszmákban való részvételéből sokkal inkább az érdekegyeztetés szövevényes útja rajzolódott ki, amely arra világított rá, hogy a nemzeti érdek mögött ritkán oly mértékű a konszenzus, mint amilyent a szakértők és elemzők feltételeznek. A döntéshozatal sokszereplős jellegének bemutatásával és a döntéshozatal folyamatának tettenérésével rámutattam arra, hogy a külpolitikai döntéshozatal – a liberális elképzelések mentén – nem tekinthető fekete

doboznak. Az esettanulmányokból kirajzolódó összkép megerősítette bennem azt a feltételezést, hogy noha a döntéshozatal folyamatát számos „misztérium” övezi, a szereplők viszonya és az alapvető mechanizmusok jórészt tetten érhetőek.

Az RMDSZ érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátai. A magyar–román államközi viszony vizsgálatában kiemelt szerepet tulajdonítottam az RMDSZ szereplehetőségének, melyet nagymértékben meghatározott a román kisebbségpolitikai rezsim, a magyar kül- és nemzetpolitika célkitűzései, szélesebb értelemben pedig az európai környezet. A román demokrácia konszolidációjának időszakában az RMDSZ a román politikai mező marginális szereplője volt, amelyből a kiutat a szövetség külügyi érdekérvényesítésre építő stratégiája jelentette. Ennek részeként az RMDSZ képviselői komoly tájékoztató munkát vállaltak, és felhívták a nyugati közvélemény figyelmét a román kisebbségpolitika visszásságaira. Azonban a külügyi érdekérvényesítés korlátai viszonylag hamar, már az alapszerződés tárgyalásai során megmutatkoztak, egyrészt abban, hogy a szövetség tárgyaló félként nem vehetett részt a szakértői munkálatokban, másrészt pedig a személyes kapcsolathálóra és a magyar diplomácia hathatós segítségére és támogatására épülő külügyi koalícióépítés nem érhetett el átütő külpolitikai sikereket, az erdélyi magyarság problémájának megjelenítését a nemzetközi politika napirendjén.

Az alapszerződés aláírása és a román belpolitikában bekövetkező változások azonban megnyitották az RMDSZ számára a kormányzati részvétel lehetőségét, amely jelentős stratégiaváltásra készítette a szövetséget, és a belpolitikai, a román féllel megkötött alkuk felértékelődését eredményezte. Ez a stratégiaváltás megítélésem szerint nem tudatos döntésként, hanem számos összefüggő fejlemény eredményeként következett be. A döntés mögött egyrészt a román partnerek által támasztott és kevésbé hangsúlyozott követelményrendszer fogalmazódott meg, miszerint a kormányzati részvétel egyik alapfeltétele a külpolitikai érdekérvényesítésről történő lemondás, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogy a szövetség az erdélyi magyarság problémáit nem tematizálja az európai fórumok előtt. A stratégiaváltás másrészt annak is köszönhető, hogy javultak az államközi kapcsolatok, így a korábbi konfrontatív szomszédsággép is megváltozott az alapszerződés aláírásával, és előtérbe kerültek a tárcaközi együttműködések. Harmadrészt az európai intézmények is hatással voltak az érdekérvényesítési stratégiák változására, ugyanis a többség–kisebbség viszonyának rendezését és a konfliktus elkerülését az együttműködésben, a sajátos akkomodációs stratégiák kialakításában látták, amely egyrészt biztosította a stabilitást, másrészt pedig az RMDSZ kormányzati pozícióba való kerülésével a többséggel folytatott együttműködés újabb dimenzióit nyitotta meg. Az európai fórumok konfliktuskezelő stratégiája azonban nem volt tekintettel az erdélyi magyarság sajátos igényeire, melyek az autonómia különböző alakzatainak kialakítására vonatkoztak, következésképpen a kisebbségi jogkövetelésekkel szemben rendre a stabilitás primátusának elve érvényesült.

Az RMDSZ érdekérvényesítési gyakorlatában meghatározó volt, hogy az államközi viták során a szövetség folyamatosan szorgalmazta a tárgyalások folytatását és az államközi együttműködés rendezését. Közvetítő munkájával pedig – melyet nyilvánosan csak néhány esetben méltattak a felek – hozzájárult az államközi kapcsolatok fejlesztéséhez és az interetnikus viszony javításához. Mindazonáltal a kötet fontos következtetése, hogy a szövetség csak azokban az esetekben volt hatással az államközi kapcsolatok alakulására, amikor a belpolitikai koalícióépítés eredményeként felértékelődött a szerepe, és ezt mindkét fél elfogadta, illetve legitimnek tartotta. Ez a pozíció – mint azt az alapszerződés és a státustörvény vitája megmutatta – nem jelenthetett egyenrangú, a tárgyalásokban is részt vevő felet, azonban lehetőséget biztosított a szövetség politikusainak arra, hogy ismertessék álláspontjukat, a tárgyaló felek irányában fogalmazzák meg javasolataikat, és kritikus pillanatokban közvetítsenek a felek között.

Európai fórumok és a normák világa. Az államközi kapcsolatok alakításában az európai intézmények meghatározó szereppel bírtak. Erre nem csupán a szakirodalmi áttekintésben mutattam rá, ahol a négypólusú viszonyrendszerben elemeztem a szereplők viszonyát, hanem az egyes esettanulmányokban is, kiemelve az európai intézmények stratégiáit, a megjelenített feltételeket és a viták rendezésében betöltött szerepüket. Az alapszerződés és a státustörvény vitájából kirajzolódott az a szakirodalomban is megtalálható felismerés, miszerint a tagjelölt államok leginkább akkor tanúsítottak normakövető magatartást, amikor érzékelték az európai fórumok jelenlétét és a nyugati államok nyomásgyakorlását, másrészt a normatív ösztönzők mellett a tagfelvétellel járó feltételrendszerek is világosak voltak. A rendszerváltást követő évek Romániája (1990–1993) szemléletes példáját szolgáltatta annak, hogy ha az európai intézmények nem bizonyultak aktívnak, a tagsági feltételrendszerek nem egyértelműek, és a kormányzat belpolitikai stratégiáktól vezérelve akadályozza az európai normák beépülését a román jogrendbe, a normatív ösztönzők (találkozó, nyilatkozat, ajánlás) nem bizonyulnak elegendőnek a várt hatások elérésében.

Azzal, hogy az európai fórumok és a nyugati államok a biztonság és a konfliktuskezelés elsőbbségét érvényesítették a kisebbségek helyzetének megnyugtató rendezése helyett, jelentősen behatárolták azokat a demokratikus kereteket, amelyben a kisebbségi közösségek érdekeiket hosszabb távon érvényesíthetik. A többség–kisebbség békés, konfliktusmentes együttélését, esetenként a kisebbségek döntéshozatalban való részvételét támogató stratégiák a nemzetállamon belül a titulás nemzeti reprodukcióját, végső soron pedig dominanciáját eredményezik, aminek megváltoztatására a kisebbségi közösségek nem rendelkeznek eszköztárakkal, a kormányzati részvétellel csupán tompíthatják a többség és kisebbség aszimmetrikus viszonyából eredő következményeket.

Az államközi viták és döntések vizsgálatában végül az európai intézmények és nyugati államok befolyásának és normaalkotó szerepének csökkenésére

mutattam rá. E fejlemények egyrészt az államközi kapcsolatok és etnikumközi viszonyok rendezésével magyarázhatók, másrészt azzal, hogy mindkét állam csatlakozott az európai intézményekhez, harmadrészt pedig azzal, hogy a felek között nem alakult ki olyan nemzetpolitikai vita, amely az európai intézmények beavatkozását, közvetítő szerepét indokoltá tette volna.

A megbékélés hiányzó láncszemei. A magyar–román kapcsolatok vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a román fél által gyakran hivatkozott történelmi megbékélés létrejöttének feltételei nem adóttak. Megítélesem szerint amikor a román fél a megbékélésre hivatkozik, akkor csakis a jelenség felszínes változatával operál, amely kimerül a hagyományosnak mondható, felső szintű diplomáciai kapcsolatok fenntartásában, a gazdasági és egyéb szakpolitikai együttműködésekben, amely az elmúlt évtizedekben politika- és konjunktúrafüggő volt. Ahhoz azonban, hogy a történelmi megbékélésről mint realitásról beszélhessünk, jelentős lépések megtételére volna szükség az elkövetkezendő időszakban. A legfontosabb kérdés ebben a tekintetben a kisebbségi kérdéssel összefüggő problémák megnyugtató rendezése, valamint az RMDSZ részvételének formális biztosítása a romániai magyarságot érintő államközi és kormányközi együttműködések megkötésekor. Azt gondolom ugyanis, hogy hosszú távon az erre irányuló lépések nagymértékben elősegíthetik a két állam kapcsolatának mélyülését, illetve a felek közötti bizalom kialakulásának a jelenleginél szilárdabb alapokra való helyezését.

Az államközi kapcsolatok mélyülését a diplomáciai kapcsolatok intenzitásának növekedése is elősegítené mind az állam képviselőiben eljárók, mind az egyes minisztériumok között. Az előkészítő aprómunka és érdekegyeztetés jó alapját képezhetné egy jövőbeli együttes kormányülés összehívásának. A kapcsolatok mélyítését szolgálná továbbá, ha a szaktárcák fokoznák az érdekegyeztetést az EU különböző intézményeiben. Végül, a megbékélés esélyeit jelentősen növelné, ha a folyamatot kulturális megbékélés is kísérné (Iordachi 2004b), és a megbékélés kiterjedne az értelmiség szorosabb és intenzívebb együttműködésére, valamint a fiatalok szocializációjára, az ifjúsági csereprogramokat működtető intézményi struktúra létrehozására és működtetésére (Salat 2004).

Alternatívák és kilátások. A magyar–román államközi viszony és az erdélyi magyarság kapcsolatrendszerének jövőbeli alakulása elviekben többséyles kimenetelű, az alternatívák felvázolásánál – az elmúlt három és fél évtized fejleményei alapján – három tényezőt szükséges figyelembe venni. Az első tényezőt a román kisebbségpolitikai rezsim és az RMDSZ-nek a romániai politikai mezőben elfoglalt pozíciója képezi. A kötetben rámutattam arra, hogy az államközi kapcsolatok fejlődését nagymértékben meghatározta Románia kisebbségpolitikája és a mindenkorai román vezetés viszonyulása a magyar kisebbség követeléseivel. Ebben a tekintetben nem csupán a román kisebbségpolitikai rezsimben bekövetkező pozitív változások, hanem az RMDSZ kormányzati részvétele is meghatározó a

kapcsolatok további javulása szempontjából. A másik tényező a magyar nemzetpolitika fejleményeivel, illetve ennek következményeivel hozható összefüggésbe. Az esettanulmányok összehasonlításának egyik fontos megállapítását a magyar nemzetpolitikában bekövetkező paradigmaváltás képezte: míg Magyarország az 1990-es évektől kezdődően az anyaállami felelősség elvéből kiindulva a határon túli közösségek védelmét a kétoldalú kapcsolatok és a kisebbségvédelmi mechanizmusok révén tartotta megvalósíthatónak, addig a könnyített honosítási eljárással közjogi viszony kialakítását kezdeményezte, ami a közösségi érdekvédelemmel szemben az egyéni, állampolgári jogvédelmet helyezte előtérbe. Ez alatt az időszak alatt folyamatosan bővült a magyar nemzetpolitika cél- és eszközrendszere, az állampolgárság kiterjesztése, valamint a támogatáspolitikai átalakítása révén növekedett a határon túli magyarokra gyakorolt befolyása. A harmadik tényező az európai intézményekhez, valamint az általuk közvetített normarendszerhez kapcsolódik. Noha a csatlakozást követően jelentősen csökkent az EU befolyása, mint normaalkotó megítélésem szerint az elkövetkezendő időszakban is hatással lesz a tagállamokra, függetlenül attól, hogy az EU-s szintű érdekegyeztetés és érdekérvényesítés folyamata egy konfliktussal terhelt (Magyarország) vagy a konfliktusokat kevésbé felvállaló, a tagállamok konszenzusához igazodó (Románia) viszonyrendszerben értelmezendő.

Figyelembe véve az európai intézmények befolyását és a magyar nemzetpolitika hatását, az államközi kapcsolatok jelenlegi helyzetéből több alternatíva is kirajzolódik. Elsőként számolni lehet az államközi kapcsolatok jelenlegi helyzetének fennállásával, abból kiindulva, hogy az utóbbi években ugyan élénkebbé váltak a felső szintű találkozók – folytatódtak a külügyminisztériumi egyeztetések, államfői és miniszterelnöki találkozóra is sor került –, de lényegesebb, mélyrehatóbb változások nem történtek. Noha a felek között nem alakult ki vita a magyar állampolgárság tömeges felvételét követően, a magyarországi támogatáspolitikai gyakorlatáról a szélesebb nyilvánosságban már megoszlanak a vélemények, mi több, a gazdaságfejlesztési támogatások folytatását Bukarest egy magyar–román kormányközi megállapodás megkötésétől tette függővé. Ebben a helyzetben a szereplők saját pozícióik megőrzésére, a pragmatikus távolságtartás fenntartására koncentrálnak, következképpen kevés az esélye annak, hogy lényegesebb változások következzenek be az államközi kapcsolatok alakulásában, illetve az erdélyi magyarság helyzetében.

Ezzel ellentétben ha az EU-n belül tovább erősödnek a nemzetállami reflexek, amint az EU-t érintő gazdasági és migrációs válság, majd az egészségügyi járványhelyzet esetében is érzékelhettük, akkor kevés esélye van az államközi kapcsolatok mélyülésének, továbbá az arra irányuló kezdeményezéseknek, melyek a történelmi megbékélés irányába tett lépések esélyeit növelnék. Az egymást kizáró nemzetépítési stratégiák és az erre adott megfelelő válaszok ehelyett jó eséllyel növelnék a felek közötti kölcsönös érdektelenséget, annak ellenére, hogy gazdasági,

energetikai és infrastrukturális érdekeik megegyeznek. Ez az alternatíva rövid és középtávon Romániában a nemzetállami felfogás megerősödését és az RMDSZ érdekérvényesítési lehetőségének beszűkülését jelentheti, hosszabb távon pedig a magyar közösség fokozatos marginalizációját, a magyar intézményrendszer lassú erodálását, végső soron pedig a meglévő pozíciók feladását eredményezi.

Végül az utolsó alternatíva a két állam kapcsolatainak mélyülését feltételezi, abban az esetben, ha az EU-t érintő kihívásokra a tagállamok nevében eljárók között konszenzus alakul ki a szükséges reformok megtételéről és az integráció mélyítéséről. Ez a folyamat EU-s ügyekben szorosabb érdekegyeztetést követelne mind a román, mind pedig a magyar féltől, ami az államközi együttműködésnek az eddigiekben kihasználatlan dimenzióit nyitná meg. A magyar–román egyeztetések következményeként elképzelhető lenne a kisebbségi szakbizottság munkájának aktivizálódása, valamint a kormányközi együttműködés intenzívebbé válása, amely olyan kérdések napirendre kerülését segítené elő, melyeket a felek – a benne rejlő teherterteleknek tulajdoníthatóan – az eddigiekben rendre megkezelték. A kapcsolatok növekvő intenzitása, valamint a magyar kisebbség képviselőinek a tárgyalásokba és a különböző egyeztetésekbe történő bevonása az őket érintő kérdésekben megteremtheti azokat a keretfeltételeket, amely a kapcsolatok szilárdabb alapokra való helyezését és a történelmi megbékélés létrejöttét eredményezné az elkövetkezendő időszakban. E pozitív fejlemények eséllyel nyitnák meg a többség–kisebbség közötti alkalmi alkuk intézményesülésének útjait, és előkészíthetnék a magyar kisebbség számára nagy fontossággal bíró – a román állam intézményi reformját is megcélzó – kezdeményezéseket.

Függelék

1. ALAPSZERZŐDÉSEK EURÓPÁBAN



*SI – Szlovénia: 1; HR – Horvátország: 5; BA – Bosznia-Hercegovina: 1; RS – Szerbia: 3;
MK – Macedónia: 3; AL – Albánia: 2; GR – Görögország: 2; MD – Moldovai Köztársaság: 7.
Saját szerkesztés Arp (2008) és Gál (1999) alapján, saját kiegészítésekkel.

2. ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZATOK

1. táblázat. Az anyaállam, a határon túli közösségek és a diaszpórában élők viszonyára vonatkozó cikkelyek az európai alkotmányokban

Államok (hatálybalépés, illetve módosítás éve)	Releváns cikkelyek
Albánia, 1991	8. cikkely: (1) Az Albán Köztársaság védi az állam határain kívül élő albán nép jogait. (3) Az Albán Köztársaság segítséget nyújt a határokon kívül élő és dolgozó albánoknak a nemzeti kulturális örökséggel való kapcsolat fenntartásához és fejlesztéséhez.
Görögország, 1975 (2001)	108. cikk: (1) Az állam gondoskodik a külföldi görögökről és az anyaországhoz való kapcsolat fenntartásáról. Gondoskodik továbbá a külföldön dolgozó görögök képzéséről és társadalmi, szakmai előmenetelükről. (2) A Határon túli Görögök Tanácsának szervezeti, működési és illetékességi feladatait törvény szabályozza. A Tanács feladata a külföldön élő görög közösség képviselete.
Horvátország, 1990 (több alkalommal módosítva)	10. cikk: A Horvát Köztársaság védi a külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárainak jogát és érdekeit, valamint elősegíti az anyaországgal való kapcsolattartásokat. A más államokban élő horvát nemzetiségűek számára a Horvát Köztársaság különös gondoskodást és védelmet garantál.
Írország, 1937 (1998-ban módosítva)	2. cikk: [...] Az ír nemzet ápolja a külföldön élő ír származású személyekkel való kapcsolatát, akik osztoznak az ír nemzet kulturális identitásában és örökségében.
Lengyelország, 1997	6. cikk: (2) A Lengyel Köztársaság segítséget nyújt a határokon kívül élő lengyeleknek a nemzeti kulturális örökséggel való kapcsolat fenntartásához.
Macedónia, 1991	49. cikkely: A Köztársaság törődik a szomszédos államokban élő macedón lakosság, valamint a hazájukból elűzött személyek státusával és jogaival, segíti kulturális fejlődésüket, és előmozdítja a velük való kapcsolatot. A Köztársaság gondoskodik a külföldön élő állampolgárainak kulturális, gazdasági és szociális jogairól.
Magyarország, 1990 (2011-ben módosítva)	6. cikk: (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. D) cikk: Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.
Olaszország, 1947 (több alkalommal módosítva)	35. cikk: (4) A törvény által a közérdek védelmében meghatározott kötelezettségek teljesítése mellett elismeri a kivándorlás szabadságát, és védi az olasz munkát külföldön.

Államok (hatálybalépés, illetve módosítás éve)	Releváns cikkelyek
Portugália, 1976, (2005-ben módosítva)	<p>14. cikk: Azok a portugál állampolgárok, akik külföldön tartózkodnak vagy élnek, az állam védelmét élvezik jogaik gyakorlásában, és vonatkoznak rájuk mindazon köteleességek, amelyek nem összeegyeztethetetlenek az országtól való távollétükkel.</p> <p>15. cikk: (3) Azon portugál nyelvű országok állampolgárait, nemzetközi egyezmény útján és a kölcsönösség feltétele mellett, akik tartósan Portugáliában tartózkodnak, fel lehet ruházni azokkal a jogokkal, melyek egyébként külföldieket nem illetnek meg [...].</p>
Románia, 1991 (2003-ban módosítva)	<p>7. szakasz: Az állam támogatja az ország határain kívüli románokkal való kapcsolattartást, és cselekszik az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséért, fejlesztéséért és kifejezéséért, tiszteletben tartva annak az államnak a törvényeit, amelynek az állampolgárai.</p>
Spanyolország, 1978 (1992-ben módosítva)	<p>42. cikk: Az állam megkülönböztetett figyelmet fordít a külföldön tartózkodó spanyol munkavállalók gazdasági és szociális jogainak a védelmére, és olyan politikát folytat, amely visszatérésüket szorgalmazza.</p>
Svájc, 1999	<p>40. cikk: (1) A Svájci Államszövetség elősegíti a külföldön élő svájciak kapcsolatát hazájukkal. Az állam támogatja azokat a szervezeteket, amelyek e célokat követik.</p> <p>(2) Az állam megállapítja a külföldön élő svájciak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat, különös tekintettel a politikai jogok gyakorlására, a kötelező sorkatonai szolgálat letöltésére, valamint a társadalombiztosítási kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan.</p>
Szlovákia, 1992 (2001-ben módosítva)	<p>7/A. cikk: A Szlovák Köztársaság támogatja a határain kívül élő szlovákok nemzeti öntudatát és kulturális önazonosságát, támogatja továbbá azokat az intézményeket, amelyeket ennek elérésére és az anyaországgal való kapcsolattartás elősegítésére hoztak létre.</p>
Szlovénia, 1991	<p>5. cikk: (1) Az állam saját területén védi az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait. Gondoskodik az őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről a szomszédos országokban, a kivándorolt szlovénekről és a vendégmunkásokról, valamint elősegíti kapcsolatukat hazájukkal. Gondoskodik a természeti kincsek és a kulturális örökség megőrzéséről, és biztosítja a feltételeket Szlovénia összehangolt civilizációs és kulturális fejlődéséhez.</p> <p>(2) Azok a szlovének, akik nem szlovén állampolgárok, Szlovéniában külön jogokat és kedvezményeket élvezhetnek. E jogok és kedvezmények fajtáit és kereteit törvény állapítja meg.</p>
Törökország, 1982	<p>62. cikk: Az állam megteszi a szükséges intézkedéseket a külföldön dolgozó török állampolgárok családi egységének, gyerekeik oktatásának, kulturális igényeiknek és szociális biztonságának biztosítása, valamint a hazájukhoz fűződő kapcsolataik megőrzése és hazatérése érdekében.</p>
Ukrajna, 1996	<p>12. cikk: Ukrajna gondoskodik az állam határain kívül élő ukránok nemzeti, kulturális és nyelvi szükségleteinek a kielégítéséről.</p>

Forrás: Heka László et al. 2016. *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest.

2. táblázat. Státus- vagy kedvezménytörvények Európában

Állam / Összehason- lítás alapja	A törvény hatálya		Tartózkodás	Kedvezmények				Támogatások Intézmények
	Területi hatály	Személyi hatály		Oktatás, Munka- vállalás	Társ. bizto- sítás, egész- ségűgy	Utazás		
Ausztria (1979)	Egyes kedvezmé- nyek a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők.	A Bolzanóban és a régió kivül szü- letett német és latin nyelvű szemé- lyek, akik az utolsó népszámláláson németnek, illetve ladinnak vallották magukat, és nem rendelkeznek osztrák állampolgársággal.	A törvény hatá- lya alá tartozó személyek vízummentessé- get élveznek.	++	-	-	-	-
Olaszország (1991, 2001)	-	Szlovénia és Horvátország területén élő olasz kisebbség.	-	-	-	-	-	Oktatási, gazda- sági és kulturális támogatás
Szlovénia (1996)	Egyes kedvezmé- nyek (gazdasági támogatások) a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők	A szomszédos államokban őshonos szlovén kisebbség. Kisebbségi szervezetek és intézmé- nyek.	-	+++	-	-	+	Kulturális mi- niszterium Gazdasági tá- mogató, fejlesz- tési programok
Szlovákia (1997)	A kedvezmények Szlovákia területén vehetők igénybe	Külhoni szlovák: nem rendelkezik szlovák állampolgársággal, de szlo- vák nemzetiségű, vagy szlovák kul- turális-nyelvi identitástudata van.	- tartós (hosszú távú) tartóz- kodás	++	+++	+	+++	Külgügyminisz- terium Kulturális mi- niszterium
Románia (1998, 2007)	A kedvezmények az anyaállamban vehe- tők igénybe.	Más államok területén élő román közösségek.	-	++	-	+	-	- nemzeti alap; a diaszpóra tá- mogatóását célzó Miniszterium- közi Tanács

Állam / Összehason- lítás alapja	A törvény hatálya		Tartózkodás	Kedvezmények				Támogatások Intézmények
	Territoriális hatály	Személyi hatály		Oktatás, kultúra	Munka- vállalás	Társ. bizto- sítás, egész- ségügy	Utazás	
Görögország (1998)	A kedvezmények az anyaállamban vehe- tők igénybe.	Görög származású albán állampol- gárságú személyek; házastársak, leszármazottak.	Ötéves tartó- zkodásra jogosít fel	-	+++	-	+	Külföldi, bel- ügy- és védelmi minisztérium
Oroszország (1999)	A kedvezmények az anyaállamban vehe- tők igénybe.	Honfitársak, akik „azonos nyelven, vallásban, kultúrában, hagyomá- nyokban és szokásokban osztoznak, illetve korábbi szovjet/ orosz állampolgárok, kivándorlók leszárm- mazottai.	A külföldön élő oroszos orosz- országi tartó- zkodásuk során az orosz állam- polgárokhoz hasonló jogokat és kötelezettsé- geket élveznek.	++	-	++	-	Orosz Honfítár- sak Világkong- resszusa; Honfitársak Koordinációs Tanácsa
Bulgária (2000)	A kormány által támogatott progra- mok és támogatások egy része a lakóhely szerinti államban is felhasználható.	Határon túli bolgár, akinek egyik felmenője bolgár származást, bol- gár nemzeti öntudattal rendelkezik, állandó vagy folyamatos jelleggel egy másik államban él.	Állandó tartó- zkodási engedély megszerzésének elősegítése.	+++	++	+	-	A Bulgárián Kivül Elő Bol- gárok Nemzeti Tanácsa
Magyar- ország (2001)	Egyes kedvezmé- nyek a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők.	Magát magyar nemzetiségűnek valló személy; nem magyar neme- ziségű házastárs és kiskorú gyerek.	A beutazás és ott-tartózkodás; a nemzetközi jogi kötelezett- ségek figyelem- bevételével a legkedvezőbb elbánást bizto- sítja.	+++	++	+	+++	Oktatási-nevelé- si támogatás; utazási és mun- kavállalási ked- vezmények

Állam / Összehason- lítás alapja	A törvény hatálya		Tartózkodás	Kedvezmények			Támogatások Intézmények
	Terrületi hatály	Személyi hatály		Oktatás, kultúra	Munka- vállalás	Társ. bizto- sítás, egész- ségügy	
Ukrajna (2004)	Egyes kulturális és oktatási kedvez- mények a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők.	Külhoni ukrán: ukrán származású vagy Ukrajnából származó személy, aki egy másik állam polgára. Ukrán származású az a személy, aki- nek felmenői az ukrán nemzethez tartoztak, vagy elismerik Ukrajnát anyaállamként.	A külföldi ukránok vízum- mentességet élveznek az Ukrajnába törté- nő beutazáskor. Meghívólevél nélkül öt évet tartózkodhatnak Ukrajnában.	+	-	+	Speciális nem- zeti programok. Külföldön Élő Ukránok Ügyeiért Felelős Nemzeti Bizott- ság.
Lengyel- ország (2007)	A Lengyel Kártyával (Karta Polaka) járó kedvezményeket Lengyelország terü- letén lehet igénybe venni.	Külhoni lengyel: korábban lengyel állampolgársággal rendelkező sze- mélyek és ezek leszármazottai; a lengyel diaszpóra tagjai, akik nyi- latkoznak a lengyel nemzethez való hovatartozásukról.	Állandó tartó- kodási engedély térítésmentes igénylése.	++	+++	+	Határon Túli Lengyelek Taná- csa (2016)

+ Alapvető kedvezmények, minimális támogatás

+++ A támogatások széles köre, jelentős kedvezmények

Forrás: összeállítás a Velencei Bizottság dokumentumgyűjteménye alapján:

Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, 2001, saját kiegészítésekkel

3. táblázat. Az állampolgárság megszerzése: a honosítás feltételei az EU-27 és a térség államaiban

Államok / Feltételek	Lemondás	Állandó lakhely	Nyelvismeret	Állampolgári ismeretek	Anyagi háttér	Büntetlen előélet	Nemzeti biztonsgági átvilágítás	Lojalítás, hűségnyilatkozat	Egyéb
Albánia	-	7 év	+	-	+	+	+	-	-
Ausztria	Igen	5 év	+++	+++	+	+	+	-	-
Belgium	-	5 év	+++	-	-	+	-	-	Megfelelő társadalmi integráció
Bosznia-Hercegovina	-	3 év	+	+	+	+	+	-	-
Bulgária	-	5 év	+	-	+	+	-	-	-
Ciprus	-	5 év	-	-	-	-	-	+	Jó jellem
Csehország	-	5 év	++	+++	+	+	+	-	Megfelelő társadalmi integráció, nincs köztartozása
Dánia	-	9 év	+++	+++	+	+	-	+	Nincs adó-/köztartozása
Észtország	Igen	5 év	+	+++	+	-	-	+	-
Fehéroroszország	-	5 év	+	+	+	+	-	-	-
Finnország	-	5 év	+++	-	+	+	-	-	-
Franciaország	-	5 év	+++	+++	-	+	-	-	Jó jellem
Görögország	-	7 év	+	+	+	+	-	-	Társadalmi integráció
Hollandia	Igen	5 év	+++	+++	-	+	-	+	-
Horvátország	-	8 év	+++	+++	+	-	-	-	Nincs adó-/köztartozása
Írország	Igen	5 év	-	-	-	-	-	+	Jó jellem
Koszovó	-	5 év	+	+	+	-	-	-	Megfelelő társadalmi integráció
Lengyelország	-	3 év	+++	-	+	-	-	-	-
Lettország	Igen*	5 év	+++	+	+	-	-	+	-

Államok / Feltételek	Lemondás	Állandó lakhely	Nyelvismeret	Állampolgári ismeretek	Anyagi háttér	Büntetlen előélet	Nemzetbiztonsági átvilágítás	Lojalítás, hűségnyilatkozat	Egyéb
Litvánia	Igen	10 év	+++	+	+	+	+		-
Luxemburg	-	5 év	+	+++	-	+	-	-	-
Macedónia	-	8 év	+	-	+	+	+	+	-
Magyarország	-	8 év	+++	+++	+	+	+	-	-
Málta	-	7 év	+	-	-	+	-	-	Egyenes jellem
Moldova	-	10 év	+	+++	+	+	+	-	
Montenegró	Igen*	10 év	+	-	+	+	+		Nincs köztartozása, adóhátteraléka
Németország	Igen*	8 év	+++	+++	+	+	-	+	-
Olaszország	-	10 év	+++	-	+	+	-	-	-
Oroszország	-	5 év	+++	-	+	+	+	+	A törvények betartása
Portugália	-	5 év	+	-	-	+	+	-	Szoros kapcsolatot ápol a nemzeti közösséggel
Románia	-	8 év	+	+	+	+	+	+	Jó magatartás
Spanyolország	Igen*	10 év	+++	+++	-	-	+	+	Jó polgári magatartás
Svédország	-	5 év	-	-	+	-	-	-	-
Szerbia	-	3 év	-	-	-	-	-	+	-
Szlovákia	Igen	8 év	+	+++	+	+	-	-	Jó jellem
Szlovénia	-	10 év	+	-	+	+	+	+	-
Ukrajna	Igen	5 év	+++	-	+	+	-	-	-

* Nem veszíti el lelt állampolgárságát az a személy, aki az EU, az EFTA vagy valamely NATO-tagállam, Ausztrália, Brazília vagy Új-Zéland állampolgára lesz, illetve olyan állampolgárságot szerez, amellyel Lettország kétoldali megállapodást kötött. Nem veszíti el továbbá montenegrói állampolgárságát az a személy, aki olyan állam állampolgárságát veszti fel, amellyel Montenegró kétoldali megállapodást kötött. A német jogszabály rendelkezése alapján egy EU-s tagállam, illetve svájci

állampolgárság megszerzésével a német állampolgárság is megtartható. Végül, a spanyol jogszabály lehetővé teszi az állampolgárság megtartását, ha az állampolgársági kérelem a latin-amerikai államok, Fülöp-szigeteki és portugál állampolgárság megszerzésére irányul.

Nyelvismeret: +++ formális, írásbeli teszt

Állampolgársági ismeretek: +++ formális, írásbeli teszt

Forrás: Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT):
<https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>.

4. táblázat. Az állampolgárság megszerzése: a kedvezményes homosítás feltételei az EU-27 és a térség államaiban

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Albánia	-	A személy albán állampolgár közvetlen leszármazottja (3. generációig).	-	-
Ausztria	Az EGT tagállamának állampolgára, és a kérelmet megelőzően hat évig állandó jelleggel Ausztriában tartózkodott.	Elhunyt állampolgár gyermeke.	-	-
Belgium	-	Elhunyt állampolgár gyermeke.	-	-
Bosznia és Hercegovina	-	Elhunyt állampolgár gyermeke.	-	Emigráns, második vagy harmadik generációs emigráns leszármazottja. Beszéli az állam egyik hivatalos nyelvét, nem volt kiutasítva, és nem sújtották három évnél hosszabb börtönbüntetéssel.
Bulgária	-	Elhunyt állampolgár gyermeke.	-	Bolgár származású, büntetlen előéletű személy.

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Ciprus	Nagy-Britannia vagy a Brit Nemzetközösség állampolgára, ciprusi leszármazott, és legalább egy évet Cipruson élt.	Elhunyt állampolgár gyermeke, aki 1960. augusztus 16. előtt született. Ha állandó lakhelye külföldön van, állampolgárként kell nyilvántartani, olyan esetben is, ha állampolgár házastársa, özvegye.	-	-
Csehország	EU, Svájc vagy az EGT állampolgára, és legalább hároméves állandó tartózkodással rendelkezik.	Csehszlovák állampolgár közvetlen leszármazottja, de nem szerzett sem cseh, sem szlovák állampolgárságot.	Tízéves kora óta Csehországban élő, állandó lakóhellyel és büntetlen előélettel rendelkező személy.	-
Dánia	Egy északi állam polgára, 23 év alatti, és összesen 10 évet élt Dániában.	Dán állampolgár gyermeke, 20. életévének betöltése előtt Dániában tartózkodott, legalább 2 éve tartózkodik az országban, és betöltötte 18. életévét.	A személy 15 éves korát megelőzően Dániában tartózkodott, dán oktatási intézményben tanult.	Dél-schleswigi származású, dániai lakóhellyel rendelkezik (min. 2 év), dán oktatásban részesült, és azonosul a dán kultúrával és társadalmi értékekkel.
Fehéroroszország	Orosz, kazah, kirgiz, ukrán vagy volt szovjet állampolgár, és rokonainak állandó lakhelye van az országban.	-	Állandó lakóhellyel rendelkező gyerekek, akinek az egyik szülője fehérorosz állampolgársággal rendelkezik.	Fehérorosz identitással rendelkező személy vagy fehérorosz nagyszülők leszármazottja.
Finnország	Válamely északi állam állampolgára, akinek legalább két évig állandó lakhelye volt Finnországban.	-	23 év alatti felnőtt, akinek az állandó lakhelye az utóbbi 10 évben Finnországban volt.	-
Franciaország	-	-	Olyan személy, aki 1. az utóbbi öt évben Franciaországban nevelkedett; 2. akinek három évig intézetben neveltek; 3. öt évig francia iskolába járt.	Aki elismeri a francia nyelv hivatalos státusát, anyanyelven beszél franciául, vagy alapfokú francia oktatásban részesült.

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Görögország	Valamely EU-s tagállam állampolgára, és az utóbbi három évben Görögországban volt az állandó lakhelye.	Felmenői bizonyíthatóan görög állampolgárok voltak.	Olyan kiskorú személy, akinek állandó lakhelye van, és 6-9 évet görög oktatási intézménybe járt. Olyan felnőtt, akinek állandó lakhelye van az országban, és ott végezte felsőfokú tanulmányait.	Görög származású személy.
Hollandia	-	-	Olyan felnőtt személy, akinek négyes kora óta Hollandiában van a lakhelye.	-
Horvátország	-	-	-	Külföldön élő horvát személy. Horvátországból származik, vagy horvát felmenőkkel rendelkezik.
Írország	-	-	-	Ír származású személy, vagy ír egyesületi tagsággal rendelkezik.
Koszovó	-	A koszovói diaszpóra tagja, első-generációs leszármazott, és fenn-tartotta családi kapcsolatait.	-	-
Lengyelország	-	-	-	Lengyel felmenőkkel rendelkező, a posztsovjeti térség államaiban élő személy (visszatelepülési vízum). Lengyelországi lakhellyel rendelkezik, állandó tartózkodási engedélyét lengyel származása vagy a Lengyel Kártya birtoklása miatt adták ki.

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Lettország	Az EU, az EFTA, a NATO tag-államai, valamint Ausztrália, Új-Zéland vagy olyan államok állampolgára, amellyel Lettország kettős állampolgárságra vonatkozó megállapodást kötött.	-	-	-
Litvánia	-	Egyik szülő állampolgár volt, de elhalálozott a gyermek születése előtt.	-	Litván származású személy, aki nem rendelkezik másik állam állampolgárságával, és sosem volt litván állampolgársága.
Macedónia	-	A személy macedón állampolgár első generációs leszármazottja.	-	-
Magyarország	-	Magyar állampolgár felmenőkkel rendelkezik.	Kiskorúként Magyarországon volt az állandó lakhelye.	Olyan személy, akinek magyar származása bizonyítható. Egyéb feltételek: büntetlen előélet, magyar nyelvtudás, a honosítás nem sérti Magyarország nemzetbiztonságát.
Málta	-	Olyan személy, aki Máltán született, máltai állampolgártól, de az emigráció során elveszítette állampolgárságát. Állampolgárságot házaságkötést követő öt év után lehet kérelmezni.	-	-
Moldova	-	-	A 18 éves koruk előtt Moldovában letelepedett személyek kérelmezhetik az állampolgárságot.	-

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Montenegró	-	Montenegrói állampolgár leszármazottja (3. generáció), és két éve állandó lakhellyel rendelkezik. Állampolgársági kérelmet 3 éves házaság és 5 éves ott-tartózkodás után lehet benyújtani.	A személy 18 éves kora előtt 10 évet megszakítás nélkül Montenegróban élt.	-
Németország	Az EU-tagállamok és Svájc állampolgárai, akiknek 8 éve van lakhelyük Németországban.	Olyan külföldön élő személy, aki német állampolgár felmenőkkel rendelkezik.	-	Kelet-Európából származó német etnikumú emigráns, akit diszkrimináció ért származása miatt, és németországi belépésekor különleges bizonyítványt szerzett. A személy nem kelet-európai állam polgára, de ahol hivatalos vagy beszélt nyelv a német, és négy éve telepedett le, vagy külföldön élő, német származású felmenőkkel rendelkezik.
Olaszország	EU-tagállam állampolgára, és négy éve letelepedett az országban.	Olasz állampolgár gyermeke vagy unokája, és három éve telepedett le az országban. Teljesítette az olasz sorkatonai szolgálatot, vagy 18 év alatti, és két éve ott van állandó lakhelye.	-	Korábban olasz állampolgársággal rendelkező személy vagy annak leszármazottja, aki olyan államban él, amely korábban Olaszország területét alkotta.
Oroszország	A volt SZU tagköztársaságának állampolgárságával rendelkezik, és legalább három évet szolgált az orosz hadseregben.	-	-	Olyan személy, akinek Oroszországban van az állandó lakhelye, és részt vett abban az állami programban, amely a külföldön élő oroszok hazatelepítését célozta. Orosz anyanyelvű személy, aki Oroszország vagy a SZU területén élt.

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Portugália	–	–	Portugáliában született kiskorú, aki ott végezte alapfokú iskoláit.	Portugál felmenőkkel rendelkezik, vagy a portugál diaszpóra tagja. A szefárd zsidók is kérvényezhetik honosításukat, amennyiben bizonyítást nyer a portugál kultúrával való kapcsolatuk.
Románia	EU-tagállam polgára, aki Romániában született, vagy ott telepedt le (4 év).	Román állampolgár felmenőkkel rendelkezik (2. generáció), vagy olyan 3. generációs felmenőkkel rendelkezik, akik elvesztették állampolgárságukat. Egyik esetben sem szükséges állandó lakhely.	–	–
Spanyolország	Latin-amerikai államok, Andorra, Fülöp-szigetek, Egyenlítői-Guinea és Portugália állampolgárai, akik a honosítási kérelmes benyújtását megelőző két évben Spanyolországban éltek.	Spanyolországban, spanyol állampolgártól született kiskorú. Állampolgár özvegye, gyermeke vagy unokája, aki külföldön született, és egy éve Spanyolországban él.	–	A szefárd zsidók két évig tartó spanyolországi tartózkodás után kérvényezhetik honosításukat.
Svédország	Dánia, Finnország, Izland és Norvégia állampolgárai, akik Svédországban telepedtek le (2 év).	–	Olyan kiskorú személy, aki három éve telepedett le Svédországban.	–
Szerbia	–	A kérvényező szülei szerb állampolgárok voltak.	–	Cselekvőképes személy, aki hátszignylatkozatot tesz, egy szerbiai nemzeti tagja, de nem rendelkezik szerbiai állandó lakhellyel, vagy a volt Jugoszlávia területén született, és az aból létrejött államok valamelyikének állampolgárságával rendelkezik, amiről nem köteles lemondania.

Államok / Feltételek	Más állam polgára	Származás (állampolgár felmenők)	Szocializáció	Kulturális kötődés
Szlovákia	-	-	Kiskoruként legalább három évet élt Szlovákia területén.	Szlovák etnikumú vagy külföldi szlovák státussal rendelkező személy, akinek legalább három évig Szlovákiában kell tartózkodnia.
Szlovénia	-	Szlovén állampolgár közvetlen leszármazottja (4. generációig), és a kérvény benyújtása előtt legalább egy évig Szlovéniában tartózkodott.	Az a személy, aki Szlovéniában végezte felsőfokú tanulmányait, 7 éve folyamatosan ott tartózkodik.	-
Ukrajna	-	Állampolgár házastársa, akivel legalább két évet éltek együtt, elhalálozott.	Ukrajnában élő kiskorú, akinek egyik vagy mindkét törvényes gyámja törvényesen ott él, és kezdeményezte a gyermek honosítását.	A személy szülei, nagyszülei, (fél)testvérei, gyerekei vagy unokái 1991. augusztus 24-ét megelőzően ukrán lakhellyel rendelkeztek, vagy ott születettek. Ezek a személyek abban az esetben kérve nyelhetik az ukrán állampolgárságot, ha lemondanak külföldi állampolgárságukról.

Forrás: Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT):
<https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>

5. táblázat. A külhoni állampolgárok választójoga az EU-27 és a térség államaiban

Államok/ Választás típusa	Államfő- választás	Parlament választás	Népszava- zás/ Refe- rendum	EP-választás
Albánia	KV	Nem	Nem	–
Ausztria	Igen	Igen	Igen	Igen
Belgium	NV	Igen	Nincs	Igen
Bosznia-Her- cegovina	Igen	Igen	Nem	–
Bulgária	Igen	Igen	Igen	Nem, de kivételt képeznek azon állam- polgárok, akiknek a választást megelő- zően bolgár vagy egy EU-tagállamban állandó lakhellyel rendelkeznek.
Ciprus	Nem*	Nem*	Nem*	Nem*
Csehország	Igen	Igen	Igen	Az első generációs külhoni állampolgá- rok az állam területén szavazhatnak.
Dánia	NV	Nem**	Nem**	Nem, de kivételt képeznek azon állam- polgárok, akik más EU-s tagállamban állandó lakhellyel rendelkeznek.
Észtország	KV	Igen	Igen	Igen
Fehérorosz- ország	Igen	Igen	Igen	–
Finnország	Igen	Igen	Igen	Igen
Franciaország	Igen	Igen	Igen	Igen
Görögország	KV	Csak az állam területén.		Nem, de kivételt képeznek azon állam- polgárok, akik más EU-s tagállamban állandó lakhellyel rendelkeznek.
Hollandia	NV	Igen	Igen	Igen
Horvátország	Igen	Igen	Igen	Igen
Írország	Nem***	Nem***	Nem***	Nem***
Koszovó	Igen	Igen	Nem	–
Lengyelország	Igen	Igen	Igen	Igen
Lettország	KV	Igen	Igen	Igen
Litvánia	Igen	Igen	Igen	Igen
Luxemburg	NV	Igen	Igen	Igen
Macedónia	Igen	Igen	Nem	–
Magyarország	KV	Igen	Igen	Igen
Málta	KV	Nem	Nem	Nem
Moldova	Igen	Igen	Igen	–
Montenegró	Nem	Nem	Nem	–
Németország	KV	Igen	NV	Igen

Államok/ Választás típusa	Államfő- választás	Parlament választás	Népszava- zás/ Refe- rendum	EP-választás
Olaszország	KV	Igen	Igen	Nem, de kivételt képeznek a szavazati joggal rendelkező, más EU-tagállamban élő állampolgárok.
Oroszország	Igen	Igen	Igen	–
Portugália	Igen	Igen	Nem	Igen
Románia	Igen	Igen	Igen	Igen
Spanyolország	NV	Igen	Igen	Igen
Svédország	NV	Igen, ha korábban lakhellyel rendelkeztek.		
Szerbia	Igen	Igen	Igen	–
Szlovákia	Nem	Igen	Igen	Nem. Külhoni állampolgárok abban az esetben szavazhatnak, ha a választás napján az országban tartózkodnak.
Szlovénia	Igen	Igen	Igen	Igen
Ukrajna	Igen	Igen	Igen	–

KV – közvetlen választás; NV – nincs választás

* Csak köztisztviselők és ezek házastársai.

** Köztisztviselők és postai alkalmazottak, egyetemisták és diákok.

*** Csak diplomaták és ezek házastársai.

Forrás: a Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)
és a Voting from Abroad Database (IDEA) alapján, saját kiegészítésekkel

Források és hivatkozások

LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

Magyar Nemzeti Levéltár – Országos Levéltár, Külügyminisztérium TÜK-iratok. Románia, XIX-J-1-j, 1989–1995.

DOKUMENTUMOK ÉS JOGSZABÁLYOK

1201. (1993) sz. Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése. *Magyar Kisebbség*, 1. évf., 1995/1.
- 1971/24-es törvény a román állampolgárságról. Legea nr. 24 din 17 decembrie 1971 privind cetățenia română, publicat în Monitorul Oficial nr. 157, 17 decembrie 1971. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/271>, letöltve: 2025. április 23.
- 1990/137-es törvényerejű rendelet a román állampolgárságról. Decret-lege nr. 137 din 11 mai 1990 privind unele dispoziții referitoare la cetățenia română. Monitorul Oficial, nr. 75. 21 mai 1990. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/948>, letöltve: 2025. április 23.
- 1991/21-es törvény a román állampolgárságról. Románia Hivatalos Közlönye, III. évfolyam, 44. szám, 1991. március 6. *Magyar Kisebbség*, V. évf., 1999/2–3(16–17) szám.
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról. <https://njt.hu/jogszabaly/1993-55-00-00>, letöltve: 2025. április 23.
2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. <https://njt.hu/jogszabaly/2001-62-00-00>, letöltve: 2025. április 23.
2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről. <https://njt.hu/jogszabaly/2002-3-00-00>, letöltve: 2025. április 23.
2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról, 2003. július 15. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a0300057.TV>, letöltve: 2025. április 23.
- 2004/373-as számú törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról. Legea nr. 373 din 24 septembrie 2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și

- a Senatului. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/55496>, letöltve: 2025. április 23.
2005. évi II. törvény a Szülőföld Alapról, 2005. február 14. Országgyűlés. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500002.TV>, letöltve: 2025. április 23.
2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról. <https://njt.hu/jogszabaly/2005-50-00-00>, letöltve: 2025. április 23.
2005. évi XLVI. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500046.TV>, letöltve: 2025. április 23.
- 2007/273-as törvény egyes jogszabályok módosításáról és kiegészítéséről. Legea nr. 273 din 07.12.2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24441&lang=ro, letöltve: 2025. április 23.
2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000044.TV>, letöltve: 2025. április 23.
- A Fidesz – Magyar Polgári Párt választási programja, 1998. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ból*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1999, 867–868.
- A határon túli magyar politikai vezetők nyilatkozata a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatályba lépése alkalmából, 2002. január 9. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 180–181.
- A határon túli magyar szervezetek közös nyilatkozata a kettős állampolgárságról, 2004. december 20. http://www.alkotmanyossagi-muhely.hu/2004_dec_kozos_nyilatka.htm, letöltve: 2025. április 23.
- A határon túli magyarok nemzetspolgárságáról és a szülőföld-programcsomag létrehozásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlés, 2004. december 1. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_063/?pg=3946&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A határon túli magyarokra vonatkozó politikai feladatok végrehajtásáról szóló jelentés, különös tekintettel a Magyar Állandó Értekezlet ajánlásaira, valamint ennek elfogadásáról szóló országgyűlési határozati javaslat együttes általános vitája, 2000. március 20. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1998-2002_043/?pg=992&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A Képviselőház Házzabálya. Regulamentul Camerei Deputaților. Megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 50. szám I. részében, 1994. február 25-én.

- <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/67896?isFormaDeBaza=True&rep=True>, letöltve: 2025. április 23.
- A Kormány 1079/1999. (VII. 7.) Korm. határozata a határon túli magyarokkal kapcsolatos feladatok végrehajtását szolgáló szakértői bizottságok létrehozásáról. *Magyar Közlöny*, 62. szám, 4083–4084, 1999. július 7.
- A Külügyminisztérium nyilatkozata Románia Kormányának a magyar kedvezménytörvénnyel kapcsolatos 2001. október 29-i nyilatkozatával összefüggésben. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2001, 325–327.
- A Külügyminisztérium tájékoztatója – a szövivője útján – a kedvezménytörvénnyel kapcsolatos magyar–román tárgyalás folytatására tett magyar javaslatról, 2001. december 12. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2001, 363.
- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája. Országgyűlés, 2005. május 3. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_065/?pg=2599&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat részletes vitája. Országgyűlés, 2005. május 17. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_065/?pg=3114&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A Magyar Állandó Értekezlet harmadik ülésének Zárónyilatkozata. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 170–174.
- A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozata. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 166–169.
- A Magyar Állandó Értekezlet V. ülésének Zárónyilatkozata, 2002. július 17. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2001, 293–297.
- A Magyar Állandó Értekezlet VI. ülésének Zárónyilatkozata, 2002. november 17. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Budapest, Külügyminisztérium, 2002, 376–380.
- A Magyar Állandó Értekezlet VII. ülésének Zárónyilatkozata, 2003. május 24. <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/03/9.-A-M%C3%81%C3%89RT-VII.-%C3%BCI%C3%A9s%C3%A9nek-Z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozata-2003.05.24..pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- A Magyar Köztársaság és Románia között kötendő Alapszerződés ügyében benyújtott határozati javaslat vitája, 1996. szeptember 3. <http://www.parlament.hu/naplo35/197/197tart.htm>, letöltve: 2025. április 23.

- A Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi vegyes bizottság működési szabályzata, 1997, március 12.
- A magyar–magyar csúcstalálkozó közös nyilatkozata, 1996. július 5. *Magyar Kisebbség*, V. évf., 1999/1(15). szám.
- A Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett országos népszavazás vitája. Országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlés, 2004. szeptember 13. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_063/?pg=219&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A magyar–román alapszerződés ratifikációs vitája. Proiectul de Lege pentru ratificarea Tratatului de înțelegere, cooperare și bună vecinătate între România și Republica Ungară, 1996. október 3. <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=591&idm=3&idl=1>, letöltve: 2025. április 23.
- A Medgyessy Péter miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott Kormányprogram külpolitikai része, 2002. május 25. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2002, 266–267.
- A Moldovai Köztársaság állampolgársági törvénye, 1991. Legea nr. 596 din 05.06.1991 cu privire la cetățenia Republicii Moldova. <https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/MLD%20Law%20596-XII%2005.06.91%20PDF.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- A Nemzeti Megmentési Front nyilatkozata a romániai nemzeti kisebbségek jogairól (január 6.). *Romániai Magyar Szó*, 1990. január 7. 12. szám, 1–2.
- A rendszerváltás programja, 1989. Szabad Demokraták Szövetsége. <https://rajk.info/hu/a-rendszervaltas-programja.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Elnökségének nyilatkozata, 1990. március 20. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 394–395.
- A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Ideiglenes Intéző Bizottságának kiáltványa. Bukarest, 1989. december 25. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 383–384.
- A Szenátus külügyi bizottságának jelentése az állampolgársági törvény módosításáról. Raport la Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2009 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991 republicată, cu modificările și completările ulterioare, 2009. május 27. <https://www.senat.ro/Legis/PDF/2009/09L121CR.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2001. április 19. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1998-2002_047/?pg=2404&layout=s, letöltve: 2025. április 23.

- A Szenátus külügyi bizottságának állásfoglalása a magyar állampolgársági törvény módosításával és a Nemzeti Összetartozás Napjáról elfogadott jogszabállyal kapcsolatosan. Rezoluție privind poziția Comisiei pentru politică externă a Senatului României față de legea de modificare a Legii cetățeniei maghiare și de Legea unității națiunii maghiare. 2010. június 8. <https://www.senat.ro/Stiri/SenatDetaliu.aspx?ID=E268E8E6-4987-4197-B283-53210B103F1C>, letöltve: 2025. április 23.
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat részletes vitája, 2001. május 29. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1998-2002_047/?pg=3476&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat részletes vitájának folytatása és lezárása, 2001. május 29. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1998-2002_047/?pg=3625&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat záróvitája és zárószavazása, 2001. június 19. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1998-2002_048/?pg=47&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A Szövetségi Képviselők Tanácsa és a Szövetségi Egyeztető Tanács Nyilatkozata, 1996. szeptember 6. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 512–513.
- A Szövetségi Képviselők Tanácsának határozata a magyar–román alapszerződés kérdésében, 1995. február 26. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 480–481.
- A Szülőföld Alapról szóló 2005. évi II. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, 2005. március 21. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_065/?pg=1199&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- A Tanács 539/2001/EK rendelete a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról. Európai Unió Tanácsa, 2001. március 15. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R0539&from=EN>, letöltve: 2025. április 23.
- A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alaptörvényéről, Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság), CDL-AD(2011)016. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD2011016_Velemeny_Magyarorszag_uj_alkotmanyarol_HUN.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Agenda 2000: Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. European Commission, DOC/97/13, 1997. július 15. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_97_13, letöltve: 2025. április 23.

- Agenda 2000: Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union. European Commission, DOC/97/18, 1997. július 15. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_97_18, letöltve: 2025. április 23.
- Annual Report of European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2002. Council of Europe, CDL-RA(2001)001. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(2001\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(2001)001-e), letöltve: 2025. április 23.
- Az 1991/21-es állampolgársági törvényt módosító 2009/36-os sürgősségi kormányrendelet elfogadásának képviselőházi vitája. Dezbaterea Proiectului de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2009 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991, 2009. október 26. <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=6716&idm=5&idl=1>, letöltve: 2025. április 23.
- Az 1991/21-es állampolgársági törvényt módosító 2009/36-os sürgősségi kormányrendelet elfogadásának szenátusi vitája. Dezbaterea și adoptarea Proiectului de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2009 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991 (L121/2009), 2009. június 9. <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=6669&idm=12&idl=14>, letöltve: 2025. április 23.
- Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, 1990. június 29. In Bíró Anna-Maria (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 178–199.
- Az Országos Választási Bizottság 108/2004. (VIII. 12.) határozata, 2004. augusztus 12. <http://www.parlament.hu/irom37/10960/10960.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- Az Országgyűlés külügyi bizottságának jegyzőkönyvei, 1998–2002. Országgyűlési Könyvtár, https://dlib.ogyk.hu/R/3X7H1VQ7312YRLSB2RBRYYIRXVGNKM3LQDN9CSJY814G91NE1H-04208?func=collections&collection_id=1017, letöltve: 2025. április 23.
- Az RMDSZ állásfoglalása a magyar–román alapszerződés tárgyában, 1994. augusztus 26. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár 2009, 466–469.
- Az RMDSZ I. kongresszusán elfogadott program, 1990. április 21–22., Nagyvárad.
- Az RMDSZ Ideiglenes Intéző Bizottságának Szándéknyilatkozata, 1990. január 13. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. Kolozsvár: RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 385–391.
- Az RMDSZ Operatív Tanácsának álláspontja a véglegesítés előtt álló magyar–román alapszerződésről, 1996. augusztus 16. In *Húszéves az RMDSZ*

- 1989–2009: *Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 511–512.
- Az SZDSZ a népszavazási kérdésekről, 2004. november. <https://web.archive.org/web/20050108045245/http://www.deszdsz.hu/nepszavazas.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008. In Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009, 301–324.
- Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, 1963. május 6. Council of Europe. ETS No. 43. <https://rm.coe.int/168006b659>, letöltve: 2025. április 23.
- Cselekvő nemzet. Az újraegyesítés erőforrásai: 2010–2022. Miniszterelnökség–Nemzetpolitikai Államtitkárság, 2022. <https://www.cselekvonemzet.hu/>, letöltve: 2025. április 23.
- Das Gruber–De Gasperi-Abkommen (Pariser Abkommen), 1946. szeptember 5. <http://www.provinz.bz.it/pariservertrag/vertrag/vertrag.asp>, letöltve: 2025. április 23.
- Deutsche Welle 2009. Romanian offer. <http://www.dw.com/en/eu-worried-about-romanian-offer-of-citizenship-to-moldovans/a-4185592>, letöltve: 2025. április 23.
- Dr. Horn Gyula külügyminiszter levele Románia külügyminiszteréhez, 1990. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 110–111; 116–118; 125–127.
- Dr. Horn Gyulának, az MSZP elnöksége tagjának, a Magyar Köztársaság Külügyminiszterének Nyilatkozata romániai látogatása után, 1989. *Magyar külpolitikai évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 1989, 330–331.
- Egyetértési Nyilatkozat a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényről és a kétoldalú együttműködés egyéb kérdéseiről, 2001. december 22. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2001, 373–376.
- Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről, 1979. június 13. <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00012/990211.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Egyezmény a Moldovai Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, 2006. Acord din 20.10.2006 între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind călătoriile reciproce ale cetățenilor. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/78477>, letöltve: 2025. április 23.

- Ekéus, Rolf 2001. Sovereignty, Responsibility, and National Minorities: Statement by OSCE Minorities Commissioner. OSCE High Commissioner on National Minorities. <http://www.osce.org/hcnm/53936>, letöltve: 2025. április 23.
- Erdély elárulása című egyszerű indítvány vitája. Abandonarea Transilvaniei. Prezentarea, dezbaterea și respingerea Moțiunii cu privire la consecințele asupra siguranței naționale a României pe care le are aplicarea Memorandumului de înțelegere între Guvernul României și Guvernul Republicii Ungare privind Legea maghiarilor din statele vecine Ungariei și chestiuni legate de cooperarea bilaterală, semnat la 22 decembrie 2001. <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?id=5238&idm=4&idl=14>, letöltve: 2025. április 23.
- Etnikumközi kapcsolatok barométere, 2000–2003. Etnokulturális Kisebbségek Forrásközpontja. http://www.edrc.ro/projects.jsp?project_id=19, letöltve: 2025. április 23.
- French proposal for a pact on stability in Europe submitted to the Copenhagen European Council (21 and 22 June 1993). https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/83dcbde9-a916-478c-a977-b1116ed83c56/publishable_en.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Günter Verheugen's Letter to Hungarian Prime Minister Péter Medgyessy, 5 December 2002. In Kántor, Zoltán – Vizi, Balázs – Majtényi, Balázs – Halász, István – Ieada, Osamu (eds.) *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center of Hokkaido University, Sapporo, 2004, 585–587.
- Gyurcsány Ferenc levele a MÁÉRT tagjaihoz, 2005. január 6. https://kisebbségkutato.tk.hu/public/kettosallampolgarsag/allasfoglalasok/allasfogl_77.html, letöltve: 2025. április 23.
- Gyurcsány Ferenc Miniszterelnök beszéde a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) VIII. ülésén, 2004. november 12. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2004, 400–406.
- Gyurcsány Ferenc miniszterelnök felszólalása „Új európai alkotmány, új felelősség” címmel az Országgyűlés 2004. november 2-i ülésén. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_063/?pg=2218&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- Hágai Egyezmény, 1930. Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, League of Nations. <https://www.refworld.org/legal/agreements/lon/1930/en/17955>, letöltve: 2025. április 23.
- Határozat a kedvezménytörvény módosításával kapcsolatban. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség VII. Kongresszusán elfogadott dokumentumok, 2003. február 2. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 559.

- Iliescu, Ion 1995. „Expunerea Președintelui României, domnul Ion Iliescu, la Simpozionul Național »România în vara anului 1940 sub impactul politicii de forță. 55 de ani după Dictatul de la Viena« – București, 30 august 1995.
- INSCOP 2023. Sondaj de opinie național, partea a VI-a. Atitudinea românilor față de alte țări: Comparație 2013–2023. <https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2023/11/15.11.2023-INSCOP-News.ro-Simpatie-tari.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- IRES 2011. Barometrul relațiilor interetnice în România. https://ires.ro/uploads/articole/ires_raport_relatii_intertence.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- IRES 2013. Prieteni și dușmani. Percepții asupra relațiilor interetnice din România. http://www.ires.ro/uploads/articole/ires_perceptii_asupra_relatiilor_intertence_raport.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság létrehozásáról. Bukarest, 1997. március 12.
- Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság), 2001. október 19–20. <https://adattar.adatbank.ro/nemzetkozi/velence.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, 1995. február 1. In Bíró Anna-Maria (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 239–269.
- Kormánynyilatkozat a romániai magyarelles cselekményekkel kapcsolatban, 1990. március 22. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 1990, 339–341.
- Kovács László külügyminiszter beszéde a Magyar Állandó Értekezlet V. ülésén. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2002, 291–292.
- Közlemény a kettős állampolgárságról, 2004. november 18. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, Kolozsvár, 2009, 586.
- Központi Választási Hivatal 1998. <https://static.valasztas.hu/ujweb/index.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Külügyminiszteri találkozó. Întrevederea ministrului Afacerilor Externe, Teodor Baconschi, cu ministrul Afacerilor Externe al Republicii Ungare, János Martonyi. 2010. június 29. <https://www.mae.ro/node/2673>, letöltve: 2025. április 23.
- Law regarding the Hungarians living in neighbouring countries, adopted on 19 June 2001 by the Hungarian Parliament. Motion for a resolution presented by Mr Prisăcaru and others, 2001. június 28. Európa Tanács

- Parlamentari Közgyűlése, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9378&lang=EN>, letöltve: 2025. április 23.
- Ljubljana útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához, 2012. november. EBESZ Kisebbségi Főbiztos. <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true>, letöltve: 2025. április 23.
- Mádl Ferenc köztársasági elnök beszéde a MÁÉRT VIII. ülésén, 2004. november 12. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2004, 397–400.
- Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, 8th July 1997. <https://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Magyar külpolitika az uniós elnökség után, 2011. Külügyminisztérium. https://brexit.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégiai kerete, 2011. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzetpolitikai Államtitkárság. <http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- Magyarország Alaptörvénye. 2011. április 25. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>, letöltve: 2025. április 23.
- Magyarország és a határon túli magyarság – 1999 konferencia nyilatkozata, 1999. február 20. *Magyar Kisebbség*, 5. évf., 1999/1, 148–150.
- Magyarország Kormánya 1998. Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért. <http://www.parlament.hu/irom36/0021/0021.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Magyarország külkapcsolati stratégiája, 2008. Külügyminisztérium, <https://njt.hu/jogszabaly/2008-1012-30-22>, letöltve: 2025. április 23.
- Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, 2003. szeptember 23. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2003, 318–320.
- MinLex 2017. Kisebbségi vonatkozású romániai jogszabályok. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. <https://ispmn.gov.ro/page/minlex>, letöltve: 2025. április 23.
- Moldova. Country Reports on Human Rights Practices, 2009. U.S. Department of State. <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136046.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Németh Zsolt, a Külügyminisztérium Politikai Államtitkárának beszéde a Magyar Állandó Értekezlet II. ülésén, 1999. november 11. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 1999, 301–306.
- Nemzetpolitika 2010–2020. Miniszterelnökség – Nemzetpolitikai Államtitkárság, Budapest, 2020. <https://www.nemzetpolitikaieredmenyek.hu>, letöltve: 2025. április 23.

- Nemzetpolitikai eredmények 2010–2018. Miniszterelnökség – Nemzetpolitikai Államtitkárság, Bethlen Gábor Alapkezelő, Budapest, 2018.
- Nézőpont Intézet, 2025. Magyarország-barométer 2025: Három szomszédország is kedvezőbben látja Magyarországot, mint a magyarok őket. <https://nezopont.hu/hu/tevekenysegeink/kozvelemenytutatasok/magyarorszag-barometer-2025-harom-szomszedorszag-is-kedvezobben-latja-magyarorszagot-mint-a-magyarok-oket>, letöltve: 2025. április 23.
- Study on NATO Enlargement, 3 September 1995. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm, letöltve: 2025. április 23.
- Nyilatkozat a kettős állampolgárságról, 2004. november 12. Magyar Állandó Értekezlet, https://kisebbssegkutato.tk.hu/public/kettosallampolgarsag/allasfoglalások/allasfogl_39.html, letöltve: 2025. április 23.
- Nyilatkozat a magyar–román stratégiai partnerségi kapcsolatokról és együttműködésről. Európáért a XXI. században, 2002. november 29. *Magyar Külpolitikai Évkönyv*. Külügyminisztérium, Budapest, 2002, 393–396.
- Országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság és Románia között köendő alapszerződés ügyében (H/2834), 1996. augusztus 22. <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/02834txt.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Országos népszavazás: A 2004. december 5-i népszavazás végleges eredménye. Országos Választási Bizottság, https://static.valasztas.hu/nepszav04/main_hu.html, letöltve: 2025. április 23.
- PACE Resolution 910: Rural policy in Romania, 1988. október 8. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16321&lang=en>, letöltve: 2025. április 23.
- Paper Containing the Position of the Hungarian Government in Relation to the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries, 21 August 2001. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)080-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)080-e), letöltve: 2025. április 23.
- Percepția opiniei publice din România asupra politicii externe și a relațiilor internaționale. 2005. Institutul pentru Politici Publice, București.
- Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State: Collection of Laws, 2001. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)096-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)096-e), letöltve: 2025. április 23.
- Propunere legislativă nr. 359/2001 privind reglementarea efectelor Legii privind maghiarii care trăiesc în statele învecinate pe teritoriul României (359/2001. sz. törvényjavaslat a státustörvény hatásainak Románia területén történő szabályozásáról), 2001. június 21. http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=2528, letöltve: 2025. április 23.

- Protocol of the IV Meeting of the Joint Committee on National Minorities of the Joint Intergovernmental Commission on Cooperation and Active Partnership between Romania and Hungary, 2001. október 19.
- Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája, 1992. október 2. In Bíró Anna-Maria (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 213–231.
- Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession, European Commission, 2001, SEC (2001) 1748. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/99183456-bd18-4da8-a593-930c7feae4d4_en?filename=hu_en.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Resolution 1335 (2003) Preferential treatment of national minorities by the kin-state: The case of the Hungarian law of 19 June 2001 on Hungarians living in neighbouring countries (»Magyars«), 2003. június 25. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, <https://pace.coe.int/en/files/17121/html>, letöltve: 2025. április 23.
- RMDSZ Közlöny. Kiadja a Szövetségi Elnöki Hivatal.
- RMDSZ Tájékoztató. Szerkeszti és kiadja az RMDSZ Sajtóirodája.
- Románia Alkotmánya 2003. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2003/1. <https://rmjk.adatbank.ro/pdf/08.melleklet.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XLIV. törvény. <https://njt.hu/jogszabaly/1997-44-00-00>, letöltve: 2025. április 23.
- T/10731. Döntés a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítását kezdeményező törvényjavaslat tárgysorozatba-vételéről, 2004. szeptember 20. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_063/?pg=371&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- T/10896. számú törvényjavaslat a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról, 2009. október 12. <https://www.parlament.hu/irom38/10896/10896.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- T/4070. számú törvényjavaslat a szomszédos államokban élő magyarokról, 2001. március 23. <https://www.parlament.hu/irom36/4070/4070.htm>, letöltve: 2025. április 23.
- Takács Lajos beadványa a magyar kisebbség problémáiról az RKP országos konferenciájára. Fogalmazvány. (Részlet.) Kolozsvár, 1978. január. In Vincze Gábor: *Történeti kényszerpályák – kisebbségi reálpolitikák II. Dokumentumok a romániai magyar kisebbség történetének tanulmányozásához 1944–1989*. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2003, 347–353.
- The Official Position of the Romanian Government on the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries, 2001. augusztus 21. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)081-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)081-e), letöltve: 2025. április 23.

- The Pact for Stability in Europe, 1995. In Benoît-Rohmer, Florence: *The Minority Question in Europe: Towards a Coherent System of Protection for National Minorities*. Council of Europe, Strasbourg, 1996, 81–90.
- Traian Băsescu államfő nyilatkozata a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács ülését követően. Declarație de presă a președintelui Traian Băsescu la finalul ședinței CSAT, 2007. szeptember 25. Președintele României. https://arhiva.presidency.ro/html/date/Declaratii%20de%20presa/2007/2007-09-25_9356.html, letöltve: 2025. április 23.
- Traian Băsescu államfő üzenete a Parlament együttes ülésén. Mesajul președintelui României, Traian Băsescu, în fața Camerelor reunite ale Parlamentului, 2009. április 14. https://arhiva.presidency.ro/html/date/Discursuri/2009/2009-04-14_10876.html, letöltve: 2025. április 23.
- Transfrontier co-operation in preserving the identity of national minorities. Motion for a resolution presented by Mr van der Linden and others, 2001. július 3. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9389&lang=EN>, letöltve: 2025. április 23.
- U.S. Department of State: Daily Press Briefing, 1996. Office of the Spokesperson.
- Új magyar nemzetpolitika belföldön és külföldön, 2004. november 17. https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_2002-2006_063/?pg=3252&layout=s, letöltve: 2025. április 23.
- Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 1972. december 21. <http://www.documentarchiv.de/brd/grundlvertr.html>, letöltve: 2025. április 23.

IRODALOM

- Akettős állampolgárságról 1999. *Magyar Kisebbség*, V. évf., 2–3. tematikus szám.
- Alföldi László 2022. *Kolozsvártól Bukarestig. Egy magyar diplomata visszaemlékezései*. Kisebbségéért – Pro Minoritate Alapítvány – Méry Ratio Kiadó, Budapest.
- „A nemzeti kisebbségek helyzete: A magyarok” 2008. *Magyar Kisebbség* XIII. évf., 1–2, 20–51.
- Aromániai nemzeti kisebbségek integrációját célzó állampolitikák 2008. *Magyar Kisebbség* XIII. évf., 3–4. tematikus szám.
- Aman, Adhy – Bakken, Mette 2021. *Out-of-Country Voting. Learning from Practice*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Stockholm.

- Ambrosio, Thomas 2002. „Vanquishing the Ghost of Trianon: Preventing Hungarian Irredentism through Western Integration.” *Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 3, No. 1, 39–52.
- Andreescu, Gabriel 1998. „A történelmi emlékezet és a román–magyar megbékélési modell.” *Európai Szemmel*, 1–2, 50–60.
- Andreescu, Gabriel 2001. *Pages from the Romanian–Hungarian Reconciliation, 1989–1999: The Role of Civic Organizations*. International Human Rights Internship Program, Washington, D.C.
- Antal Árpád – Tamás Sándor 2013. „A kettős állampolgárság következményei és hatásai a külhoni magyar nemzetközösségek helyzetére és megítélésére.” *Magyar Kisebbség* XVIII. évf., 3–4(69–70), 156–162.
- Arp, Björn 2008. *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities: Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston.
- Asmus, Ronald D. 2002. *Opening NATO’s Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. Columbia University Press, New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.7312/asmu12776>.
- Az új magyar külkapcsolati stratégia előmunkálatai 2006. *Magyar Kisebbség* X. évf., 3–4(41–42). tematikus szám.
- Bakk Miklós 1999. „Az RMDSZ mint az erdélyi magyarság önmeghatározási kerete.” *Regio*, 2. évf., 81–116.
- Bakk Miklós 2004a. „Az autonómia-tervek két szakasza Erdélyben 1989 után.” *Magyar Kisebbség*, IX. évf., 1–2(31–32), 39–60.
- Bakk Miklós 2004b. „Modellek peremén: az autonómia Erdélyben.” *Élő Jászkunság* 1. évf., 95–99.
- Baldwin, David A. 2013. Power and International Relations. In Carlsnaes, Walter – Risse-Kappen, Thomas – Simmons, Beth A. (eds.): *Handbook of international relations*. Second edition, SAGE, Los Angeles, 273–297.
- Bárdi Nándor – Misovicz Tibor 2010. A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája. In Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században: Konferencia-sorozat a Sándor-palotában*. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest, 119–132.
- Bárdi Nándor 2004a. *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kaligramm, Pozsony.
- Bárdi Nándor 2004b. „»A mumusok és a kék madár.« Mi történt? Miről beszél(t)ünk? Györgyi Annamária interjúja Bárdi Nándorral.” *Regio*, 15. évf., 4, 51–84.
- Bárdi Nándor 2013. „Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek 1989 után.” *Metszetek*, 2–3, 40–79.
- Bárdi Nándor 2017. Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája. In Jakab

- András – Urbán László: *Hegymenet: társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 130–155.
- Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke (eds.) 2009. *Citizenship Policies in the New Europe*. IMISCOE Research – Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Bauböck, Rainer (ed.) 2010. „Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat.” *EUDO Citizenship Observatory*. European University Institute–Robert Schuman Centre for Advanced Studies. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14625/RSCAS_2010_75.corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y, letöltve: 2025. április 23.
- Bauböck, Rainer 2007. „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting.” *Fordham Law Review* 75 (5): 2393–2447.
- Bauböck, Rainer 2014. „Érdekeltség-alapú állampolgárság és transznacionális politikai részvétel: a külhoni szavazás normatív értékelése.” *Regio*, 22. évf., 1, 5–35.
- Bauer Tamás 2013. „Cukor a sebbe.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 163–71.
- Baumann, Rainer – Rittberger, Volker – Wagner, Wolfgang 1999. „Macht und Machtpolitik. Neorealistic Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung.” *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 6, 2, 245–286.
- Baylis, John 1998. „European Security in the Post-cold War Era: The Continuing Struggle between Realism and Utopianism.” *European Security*, Vol. 7, No. 3, 14–27. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839808407370>.
- Békés Csaba 2004. *Európából Európába. Magyarország konfliktusok kereszt-tüzében, 1945–1990*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bellamy, Alex J. 2007. The English School. In Griffiths, Martin (eds.): *International Relations Theory for the Twenty-first Century: An Introduction*, Routledge, London–New York, 75–87. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203939031>.
- Bidder, Benjamin 2010. „Romanian Passports For Moldovans: Entering the EU Through the Back Door.” *Spiegel Online*, július 13. <https://www.spiegel.de/international/europe/romanian-passports-for-moldovans-entering-the-eu-through-the-back-door-a-706338.html>, letöltve: 2025. április 23.
- Bienen, Derk – Freund, Corinna – Rittberger, Volker 1999. *Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus*. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung 33. Instituts für Politikwissenschaft, Tübingen.
- Bíró, Anna-Mária 1996. „The international relations of the DAHR 1989–1996.” *Berghof Occasional Paper*, 5.

- Bíró, Gáspár 1999. Bilateral Treaties between Hungary and Its Neighbors after 1989. In Romsics, Ignác – Király, K. Béla (eds.): *Geopolitics in the Danube Region: Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998*, Central European University Press, Budapest, 347–87. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/9789633864616>.
- Bogdán, Andrea – Călușer, Monica – Moșteanu, Olimpia – Salat, Levente 2008. Implementarea prevederilor privind drepturile minorităților naționale la nivelul instituțiilor publice. In Salat Levente (ed.): *Politici de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparată*. Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Cluj-Napoca, 250–261.
- Bognár Zoltán 2006. Romániai magyar autonómiakoncepciók. Az 1989 és 2006 között kidolgozott törvénytervezetek. In Törzsök Erika (szerk.): *Autonómia, liberálisizmus, szociáldemokrácia*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 85–117.
- Borbély Imre 1991. „Merre vagyunk végzetünk?” *Hitel*, 4. 13–14. szám.
- Borbély Imre 1999. „Külhoni állampolgárság vagy státustörvény? Az elszakított nemzetrészek magyarországi jogállásának rendezési lehetőségei.” *Magyar Kisebbség*, V. évf., 4(18).
- Borbély Zsolt Attila 2013. „A magyar állampolgárság kiterjesztésének nemzetpolitikai vetületei.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 172–184.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas 2000. „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.” *European Integration Online Papers*, Vol. 4, No. 15, 1–24.
- Bredow, Wilfried von 2001. „Re-nationalization of military strategy?” *Society*, Vol. 38, No. 6, 25–30. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02712588>.
- Brody, Reed – Weissbrodt, David 1989. „Major Developments at the 1989 Session of the UN Commission on Human Rights.” *Human Rights Quarterly*, Vol. 11, No. 4, 586–611.
- Brubaker, Rogers 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge University Press, Cambridge – New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511558764>.
- Brubaker, Rogers 2006. *Nacionalizmus új keretek között*. L'Harmattan, Budapest.
- Brubaker, Rogers 2011. „Nationalizing States Revisited: Projects and Processes of Nationalization in Post-Soviet States.” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 34, No. 11, 1785–1814. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.579137>.
- Brubaker, Rogers – Feischmidt Margit – Fox, John – Grancea, Liana 2011. *Nacionalista politika és hétköznapi etnicitás egy erdélyi városban*. L'Harmattan, Budapest.

- Brzezinski, Zbigniew 1989. „Post-Communist Nationalism.” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 5, 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2307/20044197>.
- Bull, Hedley 2002. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Third Edition, Palgrave Macmillan.
- Buquicchio, Gianni 2016. „The International Conference 20 Years of Framework Convention for the Protection of National Minorities – 20 Years of Interculturalism, Cultural Diversity, Tolerance, Integration. Cluj-Napoca, 30 April 2015.” *Romanian Journal of International Law*, No. 16, June–December, 14–19.
- Burchill, Scott (eds.) 2005. *Theories of International Relations*. Third Edition, Palgrave Macmillan.
- Buzan, Barry 2014. *An Introduction to the English School of International Relations. The Societal Approach*. Polity Press, Cambridge.
- Carothers, Thomas 1996. *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania*. Brookings Institution Press, New York.
- Cartner, Holly 1991. *Since the Revolution: Human Rights in Romania*. Helsinki Watch, Vienna.
- Ceașescu, Nicolae 1971. *Propuneri de măsuri pentru îmbunătățirea activității politico-ideologice, de educare marxist-leninistă a membrilor de partid, a tuturor oamenilor muncii*. Editura Politică, București.
- Checkel, Jeffrey T. 2000. „Book review: Thomas Risse – Stephen Ropp – Kathryn Sikkink (eds.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, Cambridge.” *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 10, 1337–43. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414000033010004>.
- Chiriac, Marian 2005. *Provocările diversității: politici publice privind minoritățile naționale și religioase în România*. Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Cluj-Napoca.
- Clinton, William J. 1997. „Remarks to the Citizens of Bucharest.” <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/textonly/WH/new/Spain/19970714-15453.html>, letöltve: 2025. április 23.
- Collyer, Michael 2014. „A Geography of Extra-Territorial Citizenship: Explanations of External Voting.” *Migration Studies*, Vol. 2, No.1, 55–72. DOI: <https://doi.org/10.1093/migration/mns008>.
- Commercio, Michele E. 2010. *Russian Minority Politics in Post-Soviet Latvia and Kyrgyzstan: The Transformative Power of Informal Networks*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia. DOI: <https://doi.org/10.9783/9780812204704>.
- Cordell, Karl – Wolff, Stefan 2005: *Germany’s Foreign Policy towards Poland and the Czech Republic: Ostpolitik Revisited*. Routledge, London – New York.

- Culic, Irina 2005. „Magyarság Erdélyben: a mienk, az övék, senkié? avagy hogyan értelmezzük a kettős állampolgárságról szóló népszavazást és a hozzá kapcsolódó reakciókat.” *Erdélyi Társadalom*, 3. évf., 1, 127–148.
- Culic, Irina 2006. „Dilemmas of Belonging: Hungarians from Romania.” *Nationalities Papers*, Vol. 34, No. 2, 175–200. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905990600617839>.
- Culic, Irina 2009. „Dual Citizenship Policies in Central and Eastern Europe.” *ISPMN Working Papers*, nr. 15.
- Culic, Irina 2013. „Az állampolgárság visszaállításától a kedvezményes (vissza)honosításig: a kettős állampolgárság politikájának kiterjedése Romániában 1989 után.” *Magyar Kisebbség*, 18. évf., 3–4(69–70), 96–128.
- Császár Melinda 2009. *Nemzet – jog – identitás. A státustörvény végrehajtásának szociológiai vonatkozásai*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia Doktori Iskola, http://phd.lib.uni-corvinus.hu/457/1/csaszar_melinda.pdf.
- Csergő, Zsuzsa – Goldgeier, James M. 2004. „Nationalist Strategies and European Integration.” *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 1, 21–37. DOI: <https://doi.org/10.1017/S153759270400060X>.
- Csergő, Zsuzsa – Regelmann, Ada-Charlotte 2017. „Europeanization and Collective Rationality in Minority Voting: Lessons from Central and Eastern Europe.” *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 5, 291–310. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2017.1330659>.
- Csigó Péter – Kovács Éva 2000. Európai integráció vagy/és kisebbségpolitika? A magyar–román alapszerződés sajtóvitája. In Sík Endre – Tóth Judith (szerk.): *Diskurzusok a vándorlásról*. Nemzetközi Migrációs és Menekültügy Kutatóközpont, Budapest, 252–279.
- Dick, C.J. – Dunn, J.F.J. – Lough, B.K. 1993. „Potential Sources of Conflict in Post-communist Europe.” *European Security*, Vol. 2, No. 3, 386–406. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839308407131>.
- Dinger, Dörte 2013. *From Friends to Collaborators: A Constructivist Analysis of Changes in Italo-German relations with the End of the Cold War*. Internationale Beziehungen, vol. 19. Nomos, Baden-Baden. DOI: <http://dx.doi.org/10.5771/9783845242521>.
- Dinu, Marcel 2009. *42 ani de diplomație. Ambasador sub patru președinți*. Fundația Europeană Titulescu – C. H. Beck, București.
- Dobre, Ana-Maria 2003. „EU Conditionality Building and Romanian Minority Rights Policy: Towards the Europeanisation of the Candidate Countries.” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, 55–83. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850308438853>.

- Donnelly, Jack 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge – New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511612510>.
- Dumbrava, Costica 2013. „Rolling Back History: The Romanian Policy of Restoration of Citizenship to Former Citizens.” CITSEE Stories, University of Edinburgh.
- Dumbrava, Costica 2014a. „External Citizenship in EU Countries.” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 13, 2340–2360. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.826812>.
- Dumbrava, Costica 2014b. *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging*. Palgrave Macmillan, London. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137382085>.
- Dumbrava, Costica 2018. „The Ethno-Demographic Impact of Co-Ethnic Citizenship in Central and Eastern Europe.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 45, No. 6, 958–974. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1440490>.
- Dunay Pál 2000. *A Magyar Köztársaság szomszédságpolitikája a külpolitika rendszerében 1990–1999*. PhD-értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. https://phd.lib.uni-corvinus.hu/107/1/dunay_pal.pdf.
- Dunay Pál 2004. Az átmenet magyar külpolitikája. In Kiss J. László – Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 221–243.
- Dunay Pál 2005. Nem értünk egyet. *Külügyi Szemle*, 4. évf., 3–4, 281–289.
- Dunay, Pál 1995. „Whence the threat to peace in Europe.” In *A Lasting Peace in Central Europe?* Challiot Papers 20. Institute for Security Studies, Western European Union.
- Dunne, Tim 2013. „The English School.” In Dunne, Tim – Kurki, Milja – Smith, Steve (eds.): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Third edition, Oxford University Press, Oxford.
- Durandin, Catherine – Petre, Zoe 2010. *România post 1989*. Institutul European, Iași.
- Egry Gábor 2013. „Válaszok híján.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 195–205.
- Eiler Ferenc 2008. A népszövetségi nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer működése az első években. In Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- Ellis, Andrew – Wall, Alan (eds.) 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Instituto Federal Electoral (Mexico). Stockholm–Mexico City.

- Epstein, Rachel A. – Sedelmeier, Ulrich 2008. „Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 795–805. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760802196465>.
- Faist, Thomas – Gerdes, Jürgen – Rieple, Beate 2006. „Dual Citizenship as a Path-Dependent Process.” *International Migration Review*, Vol. 38, No. 3, 913–44. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00224.x>.
- Featherstone, Kevin 2003. Introduction: In the Name of “Europe”. In Featherstone, Kevin – Radaelli, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Finnemore, Martha – Sikkink, Kathryn 1998. „International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, Vol. 42, No. 4, 887–917. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Fowler, Brigid 2006. Fuzzing Citizenship, Nationalising Political Space: A Framework for Interpreting the Hungarian ‘Status Law’ as a New Form of Kin-state Policy in Central and Eastern Europe. In Ieda, Osamu – Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs – Halász, István (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 177–238.
- Földes György 2007. *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956–1989*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Gál, Kinga 1999. „Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?” *European Centre for Minority Issues*, Working Papers No. 4.
- Galbreath, David – McEvoy, Joanne 2010. „European Integration and the Geopolitics of National Minorities.” *Ethnopolitics*, Vol. 9, No. 3–4, 357–77. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449051003791700>.
- Galbreath, David 2003. „The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia.” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, 35–53. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850308438852>.
- Galbreath, David 2005. *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*. Ibidem, Stuttgart.
- Galbreath, David 2006. „From Nationalism to Nation-Building: Latvian Politics and Minority Policy.” *Nationalities Papers*, Vol. 34, No. 4, 383–406. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905990600841918>.
- Gallagher, Tom 1997. „Danube Détente. Romania’s Reconciliation With Hungary After 1996.” *Balkanologie*. Vol. 1, No. 2, <http://balkanologie.revues.org/222>.
- Geoană, Mircea 1997. „Romania: Euro-Atlantic Integration and Economic Reform.” *Fordham International Law Journal*, Vol. 21, No. 1, 12–23.

- Grabbe, Heather 2001. „How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, 1013–1031. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760110098323>.
- Grabbe, Heather 2006. *The EU's Transformative Power Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke. DOI: <http://dx.doi.org/10.1057/9780230510302>.
- Griffiths, Stephen Iwan 1993. *Nationalism and Ethnic Conflict: Threats to European Security*. SIPRI Research Report, no. 5. Oxford University Press, Oxford.
- Györi Szabó Róbert 2000. „A parlamenti pártok és alapszerződések (1994–1997).” *Magyar Kisebbség*, VI. évf., 4(22.), 168–201.
- Haas, Peter M. 1992. „Epistemic Communities and International Policy Coordination.” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1–35. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Halász Iván – Majtényi Balázs 2001. „A magyar és a szomszédos államok „státusztörvényei.” *Kisebbségkutatás*, 11. évf., 3, 470–479.
- Halász Iván – Majtényi Balázs 2002. A magyar státusztörvény a kelet-közép-európai jogi szabályozás tükrében. In Kovács Nóra – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Az MTA Kisebbségkutató Intézetének évkönyve. Akadémiai Kiadó, Budapest, 391–407.
- Halász Iván 2009. *Állampolgárság, migráció és integráció. A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Halász, Iván – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs 2004. A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin minorities under National and International Law. In Kántor, Zoltán – Vizi, Balázs – Majtényi, Balázs – Halász, István – Ieda, Osamu (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 328–349.
- Halász, Iván 2006. Models of Kin Minority Protection in Central and Eastern Europe. In Ieda, Osamu – Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs – Halász, István (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 255–279.
- Harnisch, Sebastian 2010. Sozialer Konstruktivismus. In Masala, Carlo – Sauer, Frank – Wilhelm, Andreas (Hrsg.): *Handbuch der internationalen Politik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 102–116. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92148-8>.
- Harris, Erika 2007. „Moving Politics Beyond the State: The Hungarian Minority in Slovakia.” *Perspectives*, No. 28/Summer, 43–62.

- Heka László et al. 2016. *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Herner-Kovács Eszter – Illyés Gergely – Rákóczi Krisztián 2014. „Külhoni szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon.” *Kisebbségkutatás*, 2. évf., 2, 7–19.
- Herner-Kovács Eszter 2017. „Válogatás a Committee for Human Rights in Rumania történetének első dokumentumaiból.” *Archív Net – 20. századi történeti források*, 17. évf., 2. <http://archivnet.hu/valogat-as-a-committee-human-rights-rumania-tortenetenek-első-dokumentumaiból>, letöltve: 2025. április 23.
- Herner-Kovács, Eszter 2013. „Challenging the Conventional Wisdom on Ethnic Lobby Success in the United States: The Case of HHRF.” *Minority Studies*, No. 15, 199–223.
- Hill, Christopher 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Second edition, Palgrave Macmillan, London – New York. <http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-58693-3>.
- Hodicska Tibor 2014. *Négyszemközt Ceaușescuval*. PONT Kiadó – Pallas-Akadémia Kiadó, Budapest–Csíkszereda.
- Horn Gyula 1991. *Cölöpök*. Móra Ferenc Könyvkiadó, Budapest.
- Horn Gyula 1999. *Azok a kilencvenes évek*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Horváth István 2003. „Migrációs hajlandóság az erdélyi magyarság körében – 2003. október.” *Erdélyi Társadalom*, 1. évf., 2, 39–53.
- Horváth, István 2002. Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993–2001. *CORE Working Paper 8*. https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/603/pdf/34_CORE_Working_Paper_8.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Hurd, Ian 2008. Constructivism. In Reus-Smit, Christian – Snidal, Duncan (eds.): *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press, Oxford – New York, 298–316.
- Ieda, Osamu 2004. Post-communist Nation Building and the Status Law Syndrome in Hungary. In Kántor, Zoltán – Vizi, Balázs – Majtényi, Balázs – Halász, István – Ieda, Osamu (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 3–57.
- Ikenberry, G. John 2020. *A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. Yale University Press, London – New Haven.
- Iordachi, Constantin – Leonescu, Ștefan – Toderită, Alexandra – Silaghi, Claudiu – Ghinea, Cristian (ed.) 2012. *Redobândirea cetățeniei române: Perspective istorice, comparative și aplicate*. Curtea Veche, București.
- Iordachi, Constantin 2000. „Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában.” *Regio*, 11. évf., 3, 27–57.

- Iordachi, Constantin 2001. „The Romanian–Hungarian Reconciliation Process, 1994–2001: From Conflict to Cooperation.” *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 3–4, 88–134.
- Iordachi, Constantin 2002. A nemzet újrarajzolt határai: a magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény, előzmények és következmények*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 90–115.
- Iordachi, Constantin 2004a. Dual Citizenship and Policies toward Kin minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova. In Kántor, Zoltán – Vizi, Balázs – Majtényi, Balázs – Halász, István – Ieda, Osamu (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 239–269.
- Iordachi, Constantin 2004b. „Entangled Histories: Re-thinking the History of Central and Southeastern Europe from a Relational Perspective.” *Regio*, Vol. 7, No. 1, 113–147.
- Iordachi, Constantin 2009. Politics of citizenship in post-communist Romania: Legal traditions, restitution of nationality and multiple memberships. In Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke (eds.): *Citizenship Policies in the New Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 177–209.
- Iordachi, Constantin 2013. *Country Report: Romania*. EUDO Citizenship Observatory. European University Institute, Florence.
- Ivan, Ruxandra 2010. Relațiile dintre România și Ungaria, 1990–2006. In Motoc Iulia – Cioculescu, Șerban Filip (ed.): *Manual de analiză a politicii externe*. Iași, Polirom, 394–417.
- Ivan, Ruxandra 2012. România și Republica Moldova: un bilanț al relațiilor bilaterale. *Institutul Diplomatic Român*, Policy Brief, no. 40.
- Jakab Albert Zsolt – Peti Lehel 2005. „Átszerveződő identitások a kettős állampolgárság kudarca folytán.” *Korunk*, XVI. évf., 1, 118–121.
- Jenne, Erin K. 2007. *Ethnic Bargaining: The Paradox of Minority Empowerment*. Cornell University Press, Ithaca.
- Jeszenszky Géza 2000. Magyarország kétoldalú szerződesei a szomszédos országokkal és a kisebbségi kérdés. In *Ars boni et aequi. Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről*. Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára. BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapest, 450–469.
- Jeszenszky Géza 2005a. „Antall József, a nemzetpolitikus.” *Valóság*, XLVIII. évf., 1/január.
- Jeszenszky Géza 2005b. „Tanulmányok a szuverén Magyarország külpolitikájáról.” *Külgügyi Szemle*, 4. évf., 1–2, 274–90.

- Jeszenszky Géza 2012. „Antall a külpolitikus.” *Magyar Szemle*, XXI. évf., 3–4. szám.
- Jeszenszky Géza 2015. *Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltás éveiben*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Jetschke, Anja – Liese Andrea 2013. The Power of Human Rights a Decade After. In Risse, Thomas – Ropp, Stephen C. – Sikkink, Kathryn (eds.): *The Persistent Power of Human Rights*. Cambridge University Press, Cambridge, 26–42. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139237161.004>.
- Johns, Michael 2003. „»Do as I Say, Not as I Do«: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights.” *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 4, 682–699. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325403258291>.
- Kántor Zoltán – Bárdi Nándor 2000. „Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000.” *Regio*, 11. évf., 4, 150–186.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs 2005. „A kettős állampolgárság” – népszavazás, politikai vita, érvek. In Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004/2005*. Szórvány Alapítvány – Marineasa Kiadó, Temesvár, 213–228.
- Kántor Zoltán 2001. „A konzociáció Erdélyben. Folyamatok és modellek.” *Provincia*, 2. évf., 4(12).
- Kántor Zoltán 2002a. A magyar nemzetpolitika és a státustörvény. In Uő (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 291–307.
- Kántor Zoltán 2002b. Státustörvény és nemzetpolitika: elméleti szempontok.” In Uő (szerk.): *A státustörvény: előzmények és következmények*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 18–28.
- Kántor Zoltán 2010. A státustörvény módosítása. In Borsi Kálmán Béla – Filep Tamás Gusztáv – Zelei Miklós (szerk.): *A mérték. Egybegyűjtött írások tőle és róla*. Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány, Méry Ratio Kiadó, Budapest, 484–496.
- Kántor Zoltán 2014. *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kántor Zoltán 2015. „Nemzetpolitika és állampolgárság.” *Pro Minoritate*, Tél, 36–48.
- Kardos, Gábor 2006. Role for the Kin-states? In Ieda, Osamu – Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs – Halász, István (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 127–137.
- Kárpáti Ferenc 2000. „A román forradalom és Magyarország, 1989. Egy volt miniszter emlékezése.” *História*, 22. évf., 4, 26–29.
- Kaszás Veronika 2013. *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988–89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig*. PhD-értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem

- Bölcsészettudományi Kar, Budapest, <http://doktori.btk.elte.hu/hist/kaszasveronika/diss.pdf>.
- Kelley, Judith G. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton University Press.
- Kemp, Walter 2006. „The Triadic Nexus: Lessons Learned from the Status Law.” In Ieda, Osamu – Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs – Halász, István (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 109–126.
- Kemp, Walter A. (szerk.) 2001: *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400835652>.
- Király Károly 2013. *Nyílt kártyákkal I. Sétatér Alapítvány, Pécs*.
- Kiss J. László 2004. A kádárizmustól az EU-tagsáig: a magyar külpolitika metamorfózisa. In Kiss J. László – Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004, 45–78.
- Kiss J. László 2009. *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kiss Tamás – Barna Gergő – Székely István Gergő 2013. „A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 2(68), 7–40.
- Kiss Tamás – Barna Gergő 2013. Az erdélyi magyarok a romániai és magyarországi politikai térben. *Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről*, 50. szám.
- Kiss, Tamás – Székely, István Gergő – Toró, Tibor – Bárdi, Nándor – Horváth, István (eds.) 2018. *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. Palgrave Politics of Identity and Citizenship Series, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78893-7>.
- Kiss Tamás 2013. „Nemzetdiskurzusok hálójában. Az állampolgárság-politika mint a magyar nemzetre vonatkozó klasszifikációs küzdelem epizódja és eszköze.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 7–95.
- Kiss Tamás 2015a. „Etnikai hegemonia és transznacionalizmus? A román közvélemény viszonya az erdélyi magyar etnopolitikai célkitűzésekhez és a magyar nemzetpolitikához.” *Pro Minoritate*, Tavasz, 3–35.
- Kiss Tamás 2015b. „Marginalizáció, etnikai párhuzamosság és aszimmetrikus akkomodáció. Az erdélyi magyar közösséget érintő társadalmi és politikai folyamatok.” *Magyar Kisebbség*, XX. évf., 1–2(75–76), 30–64.
- Kivisto, Peter – Faist, Thomas 2008. *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*. Blackwell Publishing, Malden.

- Knighth, Gregory D. 1987. „The Nationality Question in Contemporary Hungarian–Romanian Relations.” *Nationalities Papers*, Vol. 15, No. 2, 215–227. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905998708408056>.
- Korhecz Tamás 2013. „A kettős állampolgárságról vajdasági szemmel.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 212–218.
- Kostecki, Wojciech 2002. „Prevention of ethnic conflict: Lessons from Romania.” *Berghof Occasional Paper*, no. 19.
- Kovács Éva – Misovicz Tibor – Bárdi Nándor 1998. „Politikai attitűdök az erdélyi magyarság körében. A román–magyar alapszerződés és az RMDSZ koalíciós részvételének megítélése 1997-ben.” *Regio*, 9. évf., 1, 81–108.
- Kovács Péter 2002. A státustörvény mint köztes megoldás. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 238–249.
- Kovács Péter 2016. *Nemzetközi közjog*. 3. kiad. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kovács, Mária M. 2006. „The Politics of Dual Citizenship in Hungary.” *Citizenship Studies*, Vol. 10, No. 4, 431–51. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621020600858088>.
- Körkérdés 2024. *Regio*, 32. évf., 4, 111–192. DOI: <https://doi.org/10.17355/rkkpt.v32i4.111>.
- Körösenyi András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Uő (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest, 401–422.
- Krotz, Ulrich – Schild, Joachim 2013. *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*. Oxford University Press, Oxford. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199660087.001.0001>.
- KSH 2017. *Új magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után*. Központi Statisztikai Hivatal. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>, letöltve: 2025. április 23.
- Kubicek, Paul 1997. „Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors.” *International Negotiation*, Vol. 2, No. 1, 79–101. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718069720847870>.
- Kuzio, Taras 2001. „»Nationalising States« or Nation-Building? A Critical Review of the Theoretical Literature and Empirical Evidence.” *Nations and Nationalism*, Vol. 7, No. 2, 135–154. DOI: <https://doi.org/10.1111/1469-8219.00009>.
- László Márton – Novák Csaba Zoltán 2012. *A szabadság terhe: Marosvásárhely, 1990. március 16–21*. Pro-Print, Csíkszereda.

- Lijphart, Arend 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven – London.
- Linden, Ronald H. 2000. „Putting on Their Sunday Best: Romania, Hungary, and the Puzzle of Peace.” *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 1, 121–145. DOI: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00151>.
- Linklater, Andrew 1998. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Polity Press, Cambridge.
- Linklater, Andrew 2007. *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*. Routledge, London. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203960905>.
- Lőrincz Csaba 2008. „A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény koncepciója.” *Pro Minoritate*, Nyár, 32–39.
- Lőrincz Csaba 2010a. A schengeni megállapodás, Magyarország és a határon túli magyarok. Javaslat a határon túli magyar nemzeti kisebbségi közösségekhez tartozó egyének vízummentes közlekedésére a schengeni megállapodáshoz csatlakozott államok és azon államok között, melyeknek az állampolgárai, ha az utóbb említett államok nem csatlakoztak a schengeni megállapodáshoz. In Borsi Kálmán Béla – Filep Tamás Gusztáv – Zelei Miklós (szerk.): *A mérték. Egybegyűjtött írások tőle és róla*. Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány, Méry Ratio Kiadó, Budapest, 299–302.
- Lőrincz Csaba 2010b. Nemzeti érdekek érvényesítése Magyarország csatlakozása során az euroatlanti államok közösségéhez. In Borsi Kálmán Béla – Filep Tamás Gusztáv – Zelei Miklós (szerk.): *A mérték. Egybegyűjtött írások tőle és róla*. Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány, Méry Ratio Kiadó, Budapest, 275–302.
- Ludányi, Andrew 1990. „Hungarian Lobbying Efforts for the Human Rights of Minorities in Rumania: The CHRR/HHRF as a Case Study.” *Hungarian Studies*, Vol. 6, No. 1, 77–90.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.) 2003. *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- Markó Béla 2000. *A feledékeny Európa: beszédek, előadások, interjúk (1990–1999)*. Mentor Kiadó, Marosvásárhely.
- Markó Béla 2011. „Állampolgárok.” *Élet és Irodalom*, LV. évf. 32. <https://www.es.hu/cikk/2011-08-14/marko-bela/allampolgarok.html>.
- Marton Péter 2013. *A külpolitika elemzése. Fogalmak és módszerek a külpolitika forrásainak feltárására*. Antall József Tudásközpont, Budapest.
- McGarry, John – Keating, Michael (eds.) 2006. *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge, London – New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203088401>.

- McMahon, Patrice C. 2007. *Taming Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*. Syracuse University Press, New York.
- Mearsheimer, John 1990. „Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War.” *International Security*, Vol. 15, No. 1, 5–56. DOI: <https://doi.org/10.2307/2538981>.
- Mearsheimer, John. 1994. „The False Promise of International Institutions.” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 5–49. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539078>.
- Medianu, Narcisa 2002. „Analysing Political Exchanges between Minority and Majority Leaders in Romania.” *Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, No. 4, 28–41. DOI: <https://doi.org/10.1080/14718800208405111>.
- Meleşcanu, Teodor 1993. „Security in Central Europe: A positive-sum game.” *NATO Review*, Vol. 41, No. 5, 12–18.
- Mihailescu, Mihaela 2005. „Dampening the Powder Keg: Understanding Interethnic Cooperation in Post-Communist Romania (1990–96).” *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 11, No. 1, 25–59. DOI: <https://doi.org/10.1080/13537110590927647>.
- Milton, Andrew K. – O’Neil, Patrick H. 2002. „The Conservative Peace: An Institutional Explanation of Post-Cold War Stability.” *International Politics*, Vol. 39, No. 3, 293–310. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8897454>.
- Molnár Gusztáv 1997. „Az erdélyi kérdés.” *Magyar Kisebbség*, III. évf., 3–4(9–10), 208–232.
- Molnár Gusztáv 2000. „A konzociációs demokrácia esélyei Erdélyben.” *Provincia*, 1. évf., 6, 1–2.
- Moravcsik, Andrew 1997. „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 513–553. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081897550447>.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. A. A. Knopf, New York.
- Morin, Jean-Frédéric 2010. „The Two-Level Game of Transnational Networks.” *International Interactions*, Vol. 36, No. 4, 309–34. DOI: <https://doi.org/10.1080/03050629.2010.523656>.
- Moses, Alfred H. 2019. *Jurnal de Bucureşti. Drumul României de la întuneric la lumină*. Editura ART, Bucureşti.
- Năstase, Adrian – Miga-Beşteliu, Raluca – Aurescu, Bogdan – Donciu, Irina (ed.) 2002. *Protecting Minorities in the Future Europe. Between Political Interest and International Law*. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Bucureşti.
- Năstase, Adrian 2006. *România după Malta. 875 de zile la Externe (vol. 2., 1 noiembrie – 31 decembrie 1990)*. Fundația Europeană Titulescu, Bucureşti.

- Nelson, Daniel 1992 „In the Wake of Revolution: Eastern Europe in the 1990s.” *European Security*, Vol. 1, No. 1, 84–100. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839208407070>.
- Nelson, Daniel N. 1991. „Europe’s Unstable East.” *Foreign Policy*, No. 82. (Spring), 137–158. DOI: <https://doi.org/10.2307/1148645>.
- Nohlen, Dieter – Grotz, Florian 2000. „External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation.” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 33 (99): 1115–46.
- Novák Csaba Zoltán 2016. *Holtvágányon. A Ceaușescu-rendszer magyarságpolitikája II.: 1974–1989*. Források a romániai magyarság történetéhez. Pro-Print, Csíkszereda.
- Nye, Joseph S. – Keohane, Robert O. 1971. „Transnational Relations and World Politics: An Introduction.” *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 329–349. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300026187>.
- Nye, Joseph S. 1990. „Soft Power”. *Foreign Policy*, No. 80 (Autumn), 153–171. DOI: <https://doi.org/10.2307/1148580>.
- Nye, Joseph S. 2012. *Vittorul puterii*. Polirom, Iași.
- Olsen, Johan P. 2002. „The Many Faces of Europeanization.” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, 921–952. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>.
- Panainte, Sergiu – Nedelciuc, Victoria – Voicu, Ovidiu 2014. *Redombândirea cetățeniei române: o politică ce capătă viziune?* Fundația Soros, București.
- Papadimitriou, Dimitris – Phinnemore, David 2008. *Romania and the European Union: From Marginalisation to Membership*. Routledge, London – New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203928844>.
- Patrubány Miklós 2005. *Gyűjtatlan gyulladjék. Gondolatok a 2004. december 5-i népszavazási kísérletről*. Budapest – Kolozsvár.
- Patterson, Lee Ann 1997. „Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis.” *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 135–165. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081897550320>.
- Pettai, Vello 2006. „Explaining Ethnic Politics in the Baltic States: Reviewing the Triadic Nexus Model.” *Journal of Baltic Studies*, Vol. 37, No. 1, 124–136. DOI: <https://doi.org/10.1080/01629770500000291>.
- Pogonyi Szabolcs 2013. „Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 219–225.
- Pogonyi, Szabolcs – Kovács, M. Mária – Körtvélyesi, Zsolt 2010. *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, Florence.
- Pogonyi, Szabolcs 2014. „Four Patterns of Non-Resident Voting Rights.” *Ethnopolitics*, Vol. 13, No. 2, 122–140. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2013.846041>.

- Pogonyi, Szabolcs 2017a. *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Palgrave Studies in Citizenship Transitions, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-52467-2>.
- Pogonyi, Szabolcs 2017b. „Europeanization of Kin-Citizenship and the Dynamics of Kin-Minority Claim-Making: The Case of Hungary.” *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 5, 242–256. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2017.1329630>.
- Putnam, Robert D. 1988. „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 427–460. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.
- Reus-Smit, Christian 2005. Constructivism. In Burchill, Scott (eds.): *Theories of International Relations*. Third edition, Palgrave Macmillan.
- Ripsman, Norrin M. – Taliaferro, Jeffrey W. – Lobell, Steven E. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press, New York.
- Risse, Thomas – Sikkink, Kathryn 1999. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. In Risse-Kappen, Thomas – Ropp, Steve C. – Sikkink, Kathryn (eds.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, New York, 1–38. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511598777>.
- Risse, Thomas 2013. Transnational Actors and World Politics. In Carlsnaes, Walter – Risse-Kappen, Thomas – Simmons, Beth A. (eds): *Handbook of International Relations*. Second edition, SAGE, Los Angeles, 426–452.
- Risse-Kappen, Thomas (eds.) 1995: *Bringing Transnational Relations Back In Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge – New York.
- Rittberger, Volker 2001. *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*. Manchester University Press, Manchester – New York.
- Rosenau, James N. 1980. *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*. Frances Pinter, London.
- Saideman, Stephen M.–Ayres, R. William (2008): *For Kin or Country: Xenophobia, Nationalism, and War*. Columbia University Press, New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.7312/said14478>.
- Salat Levente 2003. „Kisebbségi magyar jövőképek esélyei és buktatói Erdélyben.” *Kisebbségkutatás*, 12. évf., 3, 547–573.
- Salat Levente 2004. A román–magyar kapcsolatok alakulásának kilátásai és a francia–német megbékélési modell. In Salat, Levente – Enache, Smaranda (ed.): *Relațiile româno-maghiare și modelul de reconciliere franco-german = A román–magyar kapcsolatok és a francia–német megbékélési model = Romanian–Hungarian relations and the French–German reconciliation*.

- Liga Pro Europa – Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Cluj-Napoca, 455–471.
- Salat, Levente 2008. Regimul minorităților naționale din România și contextul internațional al acestuia. In Salat, Levente (ed.): *Politici de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparată*. Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Cluj-Napoca, 9–29.
- Salat Levente 2009. „A román–magyar kapcsolatok.” *Budapesti Könyvszemle – BUKSZ*, 4, 347–352.
- Salat Levente 2011. „A politikai közösség kérdése a többség–kisebbség viszonyának a nézőpontjából.” *Magyar Kisebbség*, XVI. évf., 3–4(61–62), 159–190.
- Salat Levente 2013. „A könnyített honosítás látható és várható következményeiről. Válaszok a Magyar Kisebbség kérdéseire.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 226–240.
- Salat, Levente 2013. A Rapprochement without Reconciliation: Romanian–Hungarian Relations in the Post-Communist Era. In Blomqvist, Anders – Iordachi, Constantin – Trencsényi, Balázs (eds.): *Hungary and Romania beyond National Narratives: Comparisons and Entanglements*. Peter Lang AG – Internationaler Verlag der Wissenschaften, Oxford, 2013, 655–690.
- Salat, Levente 2014. The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – Between Theory and Practice. In Kántor, Zoltán (eds.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. L'Harmattan, Budapest, 123–138.
- Salat, Levente – Novák, Csaba Zoltán: Ethnicity, Nationalism, and the Minority Regime. In Stan, Lavinia – Vance, Diane (eds.): *Post-Communist Romania at Twenty-Five: Linking Past, Present, and Future*. Lexington Books, Lanham, Maryland, 63–83.
- Sata, Róbert 2006. *Multicultural Pluralism. Towards a Normative Theory of Ethnic Relations*. PhD-értekezés, Central European University, Budapest.
- Schimmelfennig, Frank – Engert, Stefan – Knobel, Heiko 2003. „Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität.” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 32, No. 3, 321–337. DOI: <https://doi.org/10.15203/ozp.839.vol32iss3>.
- Schimmelfennig, Frank – Engert, Stefan – Knobel, Heiko 2006. *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York, <https://doi.org/10.1057/9780230625129>.
- Schimmelfennig, Frank – Sedelmeier, Ulrich 2004. „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 661–679. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>.

- Schimmelfennig, Frank 2005. „Strategic calculation and international socialization: Membership incentives, party constellations, and sustained compliance in Central and Eastern Europe.” *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 827–860. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050290>.
- Schneckener, Ulrich 2002. *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Schoppa, Leonard J. 1993. „Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but Not Others.” *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 353–386. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027995>.
- Schöpflin, George – Poulton, Hugh 1990. *Romania’s Ethnic Hungarians*. Minority Rights Group, London.
- Schöpflin, George 1978. The Hungarians of Rumania. *Minority Rights Group Reports* No. 37.
- Sedelmeier, Ulrich 2005. Eastern Enlargement: Towards a European EU? In Wallace, Helen – Wallace, William – Pollack, Mark A. (eds.): *Policy-making in the European Union*. 5th ed. Oxford University Press, Oxford – New York, 401–427.
- Sevel, Okszana 2011. „Diaszpóra-törvények a posztkommunista térségben. Túl a jón és rosszon, avagy meghaladható-e a polgári/etnikai nacionalizmus dichotómiája.” *Pro Minoritate*, Tavasz, 3–37.
- Severin, Adrian – Andreescu, Gabriel 2000. *Locurile unde se construiește Europa. Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu*. Polirom, Iași.
- Singer, David J. 1961. „The level-of-analysis problem in international relations.” *World Politics*, Vol. 14, No. 1, 77–92. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009557>.
- Smith, David J. 2002. „Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus?” *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 2, No. 1, 3–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/14718800208405119ch>.
- Snyder, Jack 1990. „Averting Anarchy in the New Europe.” *International Security*, Vol. 14, No. 4, 5–41. DOI: <https://doi.org/10.2307/2538749>.
- Soltész István (szerk.) 2010. *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.
- Sommer, Jan-Philipp 2015. *Normen als Grund bilateraler Außenpolitik*. Springer VS, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10124-4>.
- Sørensen, Georg – Møller, Jørgen – Jackson, Robert 2022. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Eighth edition. Oxford University Press, Oxford. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198862208.001.0001>.

- Szabó Tamás 2014. „Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszerre az alapszerződés aláírásának időszakában (1992–1996).” *Külgügyi Szemle*, Tél, 77–108.
- Szabó Tamás 2015a. „A magyar–román alapszerződés parlamenti vitája. Összehasonlító elemzés.” *Többllet*, 7. évf., 3, 96–136.
- Szabó Tamás 2015b. „Az RMDSZ külpolitikájának intézményesülése.” *Magyar Kisebbség*, XX. évf., 1–2(75–76), 117–146.
- Szabó Tamás 2020. „Remények és be nem váltott ígéretek. A magyar–román kapcsolatok és a romániai magyarság a rendszerváltás előtt és után.” *Világtörténet*, 42. évf., 2, 247–270.
- Szabó Tamás 2022. „Az etnikai pártok külpolitikai érdekérvényesítése (2): Az RMDSZ külpolitikájának átalakulása.” *Kisebbségi Szemle*, 7. évf., 4, 7–30.
- Székely István 2002. A kedvezménytörvény romániai végrehajtásának dilemmái. In Kántor Zoltán (szerk): *A státustörvény, előzmények és következmények*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 141–148.
- Székely István Gergő 2009. „Egyéni választókerzetes többségi rendszer arányos kimenetellel. Románia új választási rendszere.” *Pro Minoritate*, Nyár, 7–33.
- Székely, István Gergő – Horváth, István 2014. „Diversity Recognition and Minority Representation in Central and Southeast Europe: A Comparative Analysis.” *Nationalities Papers*. Vol. 42, No. 3, 426–448. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905992.2014.916660>.
- Székely, István Gergő 2011. *Democrație consociaționistă sau împărțirea puterii în societăți multietnice. Cadru teoretic și patru studii de caz*. Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale – Kriterion, Cluj-Napoca.
- Szele Áron – Tófalvi Zselyke 2011. „A nemzettest formálása. Állampolgárság és szavazati jog Romániában.” *Pro Minoritate*, Tavasz, 61–69.
- Szokai Imre – Tabajdi Csaba 1988. Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet*, 51. évf., 37, február 13.
- Szűts Pál 1998. *Bukaresti napló: 1985–1990*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Tabajdi Csaba 2006. A kedvezménytörvény és a szocialisták. In Uő. (szerk.): *Keletről nyugatra Európa közepén. Magyarország és a magyar nemzet az új Közép- és Kelet-Európában*. Codex Print Kft., Budapest, 619–627.
- Takács Ferenc 1998. „Románia Erdély-politikája 1989 után.” *Magyar Kisebbség*, IV. évf., 3–4.
- Tálás Péter 2008a. „Az aszimmetrikus szlovák–magyar viszonyról.” *Nemzet és Biztonság*, 1. évf., December, 73–80.
- Tálás Péter 2008b. „Kelet-Közép-Európa az integrációk szorításában.” *Nemzet és Biztonság* 1. évf., Március, 65–76.
- Tesser, Lynn M. 2003. „The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe.” *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 3, 483–532. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325403255310>.

- Tilly, Charles 1975. Reflection on the History of European State-Making. In Uő (ed.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press, Princeton – London, 3–83.
- Tismăneanu, Vladimir – Dobrinicu Dorin – Vasile, Cristian (ed.) 2007. *Comisia prezidențială pentru analiza dictaturii comuniste din România. Raport final*. Humanitas, București.
- Toró Tibor 2013a. *A romániai magyar nyilvánosság alakulásának diskurzusa politikai filozófiai megközelítésben*. PhD-értekezés, Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár. <https://doi.org/10.13140/2.1.2357.2800>.
- Toró Tibor 2013b. „A határon túli magyar közösségek a könnyített honosítás bevezetése után. Ankét a kettős állampolgárság témaköréről.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 152–155.
- Tóth Judit 2000. A diaszpóra a jogszabályok tükrében. In Tóth Judit – Sík Endre: *Diskurzusok a vándorlásról*. Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont–MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 185–217.
- Tóth Judit 2004. „Hogyan vélekednek az állampolgárságról a parlamentben?” *Regio*, 15. évf., 4, 36–50.
- Tóth Judit 2012. Menekültügy Magyarországon. In Sík Endre: *A migráció szociológiája 2*. E-könyv. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 257–267. https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio_Szociologiaja_2.pdf, letöltve: 2025. április 23.
- Tóth Judit 2014. „A honosítás jogintézményének alakulása az elmúlt húsz évben.” *Regio*, 22. évf., 1, 74–90. DOI: <https://doi.org/10.17355/rkkpt.v22i1.6>.
- Tóth Károly 2000. *Ellenpontok 1982*. Múltunk Könyvek. Pro-Print, Csíkszereda.
- Tökés László 1996. Román–magyar alternatív megbékélési kezdeményezés. Nyílt levél Göncz Árpád magyar és Ion Iliescu román államelnökökhöz. In Uő: *Temesvár szellemében*. Királyhágómelléki Református Egyházkerület, Nagyvárad, 72–73.
- Vădean, Mihai-Romulus 2011. *Relațiile româno–ungare în contextul integrării în structurile europene și euroatlantice: 1989-2010*. Lumen, Iași.
- Valki, László 1992. „Security Concerns in Central Europe.” *European Security*, Vol. 1, No. 4, 1–14. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839208407095>.
- Van Oudenaren, John 1998. Sources of Conflict in Europe and the Former Soviet Union. In Khalilzad, Zalmay – Lesser, Ian O. (eds.): *Sources of Conflict in the 21st Century. Sources of Conflict in Europe*. RAND Corporation, Santa Monica, 231–305. DOI: <https://doi.org/10.7249/MR897>.
- Varga Attila 2014. „A román alkotmányos demokrácia eltelt huszonöt éve. Észrevételek a politikai rendszer kialakulásáról és változásairól.” *Pro Minoritate*, Tél, 178–209.

- Verdery, Katherine 1991. *National Ideology under Socialism. Identity and Cultural Politics in Ceaușescu's Romania*. California University Press, California. DOI: <http://dx.doi.org/10.1525/9780520917286>.
- Vermeersch, Peter 2004. „Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy.” *Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 2, 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1080/14718800408405162>.
- Vincze Gábor 2003. *Történeti kényszerpályák – kisebbségi realpolitikák II. (Dokumentumok a romániai magyar kisebbség történetének tanulmányozásához 1944–1989)*. Jakabffy Elemér Alapítvány, Teleki László Intézet, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda.
- Vincze Gábor 2006. „Länčränjantól Länčränjanig. Fejezet a magyar–román kapcsolatok nyolcvanas évekbeli történetéből.” *Magyar Kisebbség*, X. évf., 3–4(41–42), 262–352.
- Vizi Balázs 2021. Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban. In Uő (szerk.): *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekben*. TK Kisebbségkutató Intézet – LHarmattan, Budapest, 11–45.
- Vizi, Balázs 2006. The Evaluation of the ‘Status Law’ in the European Union. In Ieda, Osamu – Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs – Halász, István (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 89–107.
- Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- Waterbury, Myra A. 2010. *Between State and Nation: Diaspora Politics and Kin-state Nationalism in Hungary*. Palgrave Macmillan, New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.1057/9780230117310>.
- Waterbury, Myra A. 2014. „Making Citizens Beyond the Borders: Nonresident Ethnic Citizenship in Post-Communist Europe.” *Problems of Post-Communism*, Vol. 61, No. 4, 36–49. DOI: <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216610403>.
- Waterbury, Myra A. 2016. „National Minorities in an Era of Externalization: Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics.” *Problems of Post-Communism*, Vol. 6, No. 5, 228–241. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1251825>.
- Waterbury, Myra A. 2018. „Barátok felsőbb körökben? A magyar kisebbségi jogi követelések externalizációja.” *Pro Minoritate*, Ősz, 17–50.
- Wendt, Alexander 1992. „Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics.” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 391–425. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>.

- Wendt, Alexander 1995. „Constructing International Politics.” *International Security*, Vol. 20, No. 1, 71–81. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539217>.
- Wendt, Alexander 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge – New York. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511612183>.
- Wetzel Tamás 2013. „Válasz a Magyar Kisebbség folyóirat szerkesztősége által megfogalmazott kérdésekre.” *Magyar Kisebbség*, XVIII. évf., 3–4(69–70), 268–272.
- Zaharia, Dragoş 2014. *Politica externă a României de la izolare la începerea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană*. Cetatea de Scaun, Târgovişte.
- Zellner, Wolfgang – Dunay Pál 1998. *Ungarns Außenpolitik 1990-1997: zwischen Westintegration, Nachbarschafts-und Minderheitenpolitik*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Zellner, Wolfgang 1999. *On the Effectiveness of the OSCE Minority Regime. Comparative Case Studies on Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on National Minorities of the OSCE*, Hamburg. <http://ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb111e.pdf>, letöltve: 2025. április 23.

SAJTÓANYAGOK

Krónika, Kolozsvár

MTI Hírarchívum: https://nemzetiarchivum.hu/news_archive

Romániai Magyar Szó, Bukarest

Szabadság, Kolozsvár

Udvardy-kronológia. Udvardy Frigyes: A romániai magyar kisebbség történeti kronológiája: 1990–2017. <https://udvardy.adatbank.ro/>

ADATBÁZISOK

Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT): <https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/>

Nemzetközi Valutaalap (IMF) idősoros adatai: <https://www.imf.org/en/Countries>

Rezultate Vot: <https://www.rezultatevot.ro/>

SIPRI Military Expenditure Database: <https://www.sipri.org/databases/milex>

Voting from Abroad Database, IDEA International: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad-database>

Rezumat

Volumul de față analizează evoluția relațiilor interstatale româno-maghiare după schimbarea de regim din 1989, concentrându-se pe dezbaterile și deciziile relevante din perspectiva politicii naționale - negocierile tratatului de bază dintre Ungaria și România, dezbaterile privind Legea statutului, respectiv introducerea dublei cetățenii și procedura simplificată de naturalizare - care au determinat în mod fundamental dezvoltarea relațiilor bilaterale.

Deși semnarea tratatului de bază în septembrie 1996, schimbarea Guvernului în România și cooptarea Uniunii Democrate Maghiare din România (UDMR) în coaliția de guvernare au dus la o îmbunătățire spectaculoasă a cooperării interstatale, obiectivele Ungariei privind minoritatea maghiară de dincolo de granițe, dezvoltarea și aplicarea în practică a legislației românești privind drepturile minorităților și poziția UDMR în scena politică au făcut obiectul unor dispute interstatale în numeroase ocazii în ultimele decenii.

Lucrarea de față analizează nu numai interesele opuse ale actorilor implicați în dezbateri și decizii - Ungaria, România, UDMR și instituțiile europene -, procesul complicat de luare a deciziilor și natura complexă a negocierilor diplomatice, ci și strategiile prin care actorii și-au reprezentat interesele specifice în politica internă, în relațiile interstatale, și uneori, la nivel european.

Abstract

This book examines the evolution of Hungarian-Romanian interstate relations in the period following the regime change of 1989, focusing on those debates and decisions of national policy significance - the negotiations concerning the Hungarian-Romanian basic treaty, the debates surrounding the Status Law, and the introduction of dual citizenship and the simplified naturalization procedure - that proved pivotal in shaping interstate relations between Hungary and Romania.

Although the signing of the basic treaty in September 1996, the change of government, and the co-optation of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania (RMDSZ) into executive power resulted in a remarkable improvement in interstate cooperation, the objectives of Hungary's kin-state policy, ethno-political minority claims and enforcement of minority rights in Romania, and the position of the RMDSZ in domestic politics have been subject (caught in the crossfire) of interstate disputes on several occasions in recent decades.

The volume analyses not only the opposing interests of the actors involved in the debates and decisions - Hungary, Romania, the RMDSZ, and European institutions -, the intricate process of decision-making, and the complex nature of diplomatic negotiation but also the strategies through which the actors pursued (represented) their specific interests in domestic politics, interstate relations, and, in some cases, at the European level.

A szerzőről

Szabó Tamás 1987-ben született Csíkdánfalván. Egyetemi tanulmányait a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem politikatudományi, majd nemzetközi kapcsolatok és európai tanulmányok szakán végezte, és regionális fejlesztésből szerzett magiszteri diplomát. Doktori fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolájában nyerte el. 2011–2021 között a BBTE Politika-, Közigazgatás- és Kommunikációtudományi Kar Politikatudományi Intézete magyar tagozatának óraadó oktatója, 2022 óta pedig a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Kolozsvári Karán működő Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Tanulmányok Tanszék adjunktusa.

ORCID: 0009-0009-7743-5452

A kiadók kötetei megrendelhetők, illetve megvásárolhatók:

L'Harmattan Könyvesbolt
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.
Telefon: +36-70-554-3177
www.harmattan.hu

Scientia Kiadó
400112 Kolozsvár, Mátyás király u. 4.
Telefon: +40-364-401454
www.scientiakiado.ro

Borítóterv: Slemer Igor
Nyomdai előkészítés: Dobos Piroska
Nyomdai kivitelezés: Érdi Rózsa Nyomda Kft.
Felelős vezető: Juhász László