

Mák Ferenc

Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999)

A nemzeti érdekek és a politikai gondolkodás megújulása

Az 1980-as évek közepére a magyar társadalom politikai, gazdasági és tudományos-művészeti elitje számára egyértelművé vált: vagy végrehajtják az immár elodázhatatlannak látszó reformokat, vagy a társadalmi-politikai-gazdasági átalakulás és megújulás elmaradása az ország katasztrofális összeomlását eredményezi. A kérdés nem csak az volt, hogy a monolitikus politikai hatalomgyakorlás következtében a gazdasági összeomlás szélére jutott ország a hatalommegosztás alapján létrejövő demokratikus átalakulást képes-e békés úton, elsősorban önerejére, belső szellemi erőforrásaira támaszkodva végrehajtani, az igazi dilemmát az jelentette, hogy a reformokként induló társadalmi-politikai megújulás az akkor még kétpólusú világrend keleti részén, a szocialista országok táborában - ezen belül is a nagyhatalmi érdekeit fegyveres szövetségi rendszerrel védő Szovjetunióban - milyen visszhangot, milyen reakciót vált ki. Lehetséges-e Magyarországon az életminőséget javító, átfogó politikai, társadalmi és gazdasági reformokat úgy végrehajtani, hogy a Varsói Szerződés tagállamainak - amelyeknek előbb vagy utóbb, de ugyancsak fel kell ismerniük a reformok elodázhatatlanságát - kommunista vezetése ne 1956, 1968 vagy 1980-81 megismétlődő konfliktushelyzetét vélje felfedezni és látni? Miközben a Magyar Szocialista Munkáspárton belül a reformok hívei lázasan keresték a megoldást, a társadalom civil szféráiban olyan erjedési folyamatok indultak el, melyek mindössze néhány év leforgása alatt, immár meghatározó erőként - először csak a tömegnyomás hatásával, később már mint határozottan kirajzolódó, alternatív politikai erők is - megmutatták a békés hatalomváltás és hatalommegosztás, a demokratikus átalakulás lehetséges útját.

Közel másfél évtized távlatából is mindössze annyi látszik bizonyosnak, hogy Magyarországon a rendszerváltás folyamatának elindulása - és nem várt módon történő felgyorsulása - a fenyegető gazdasági összeomlás veszélyeinek időben történő felismeréséből eredt, ám szinte ezzel egy időben (s a csődhelyzettel szoros összefüggésben) a politikai hatalommegosztás társadalmi méretű igénye is megfogalmazódott. Az ország sorsáért felelősséget érző elit különböző csoportjai (Lakitelek, Monor) által megfogalmazott elképzelések - amelyek hamarosan követelésekké terebélyesedtek - félreérthetetlenül megmutatták, hogy a szövetségi érdekek több évtizedes egyeduralma után Magyarországon ismét a szuverén nemzeti érdekek határozott érvényesítésének igénye vált hangsúlyossá. Úgy tűnt, hogy az adott történelmi pillanatban a magyar nemzetpolitikai érdekérvényesítéshez megvannak a megfelelő feltételek: Málta után oldódni látszott a hidegháborús feszültség, bár akkor még csak a sejtések és a jóslások szintjén lehetett érezni, hogy a Varsói Szerződés a Szovjetunióval az élen nem sokáig bírja az Egyesült Államok és az EK diktálta gazdasági (és katonai) versenyt, s hogy a gorbacsovi peresztrojka és a glasznosztj Moszkva részéről is a nyitást és az óvatos reformok érvényesítésének politikáját rejti magában. Ezzel együtt a Helsinkit utáni folyamatok is egyre-másra meghozták a maguk kisebb-nagyobb eredményeit, az egyéni és kollektív emberi jogok egyetemes jelentőségére egyre több nemzetközi fórumon hivatkoztak, s egyre elodázhatatlanabbnak tűnt, hogy ezeket nemzetközi szerződésekben és egyezményekben is rögzítsék, vagy a már meglévőket bővítsék, pontosítsák.¹ A nyolcvanas évek végén mind kevésbé tűnt tehát valószínűnek, hogy a Magyarországon egyre radikálisabb reformköveteléseket a keleti tömb országaiban a szövetségi rendszert destabilizáló jelenségként értelmezik. Jogászok, közgazdászok, történészek, írók, politikusok és politológusok egyre szélesebb tömege ismerte fel, hogy a nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeinek új korszaka előtt álltak. Mi több: hogy a korszerű kihívásoknak megfelelő gazdasági és az ezzel együtt járó szociális, kulturális és jogérvényesítési programok, egyszóval a társadalom demokratizálódását szolgáló törekvések ekkor már csak a nemzeti érdekek mentén voltak megfogalmazhatók és megvalósíthatók. A "belső" és a "nemzetközi körülmények" következtében Magyarországon tehát alapkérdés lett a szuverén nemzeti érdekeknek a társadalom minden szintjén történő megjelenítése, ami ugyanakkor megkövetelte a korszerű magyarságtudat kialakítását is.

Az egységes, távlatos magyarságtudat kialakítása a cél - fogalmazódott meg abban a tanulmányban, amelyet a lakitelki és a monori tanácskozás határozatai mellett sokan méltán tekintettek a magyarországi rendszerváltás egyik elméleti alapvetésének. A Szokai Imre-Tabajdi Csaba szerzőpáros jegyezte *Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés* című tanulmány 1988 tavaszán olyan téziseket fogalmazott meg, amelyek kimondása nem sokkal később sorsdöntő jelentőségűnek bizonyult. "A szocializmus feltételei között a korszerű magyarságtudat kialakítása: a magyar múlt eredményeivel, tévedéseivel és hibáival való tárgyilagos szembenézés, európai helyünk, megkésett, ellentmondásos

történelmi fejlődésünk ôszinte - a túlzásokat, buktatókat kikerülô - feltárása a magyarságnak rövidebb távon is sürgôs feladata" - olvasható a tanulmányban.² Az MSZMP KB külügyi osztályának helyettes vezetői ugyan még arra keresték a választ, hogy a magyarországi szocializmus hogyan fejlődhet a nemzeti keretek között, aminek idôszerûtlensége rövid idôn belül kiderült, de a közel fél évszázada számûzött nemzeti érdekérvényesítés kérdése ismét a figyelem és a közösségi értékrend középpontjába került.

A huszadik században a magyarság nemzeti sorskérdéseirôl szólni a trianoni döntés következményeinek számbavétele, a határon túl élô magyar közösségek helyzetének értékelése nélkül nem lehet - érthetô tehát a tanulmány meglepô újszerűsége. S ezen az sem változtat, hogy 1988-ban Romániából a szigorú határellenôrzés ellenére is immár tízezzrel menekültek a magyarok a Ceausescu-diktatúra üldöztetése elôl Magyarországra, s hogy a társadalom immár kénytelen volt tudomásul venni a menekülttáborok létezésének tényét. Ráadásul nemzettársaik váltak üldözöttekké és földönfutókká. A szerzôpáros rámutatott: Magyarországon az útkeresést vállaló erôk ugyan még szétforgácsolódnak, még hiányzik a "nemzeti program", de a nemzetiségi kérdésnek a figyelem középpontjába történô beemelése módfelett sürgetô feladat. "Némely szomszédos országokban - olvasható a tanulmányban - most kerül igazán napirendre a (másutt 19. századi) nemzetté válás programja, amely a nemzet fogalmát kirekesztôleg értelmezi, bizalmatlanul tekint a »más«-ságra, s esetenként az elôítéletek felszításával jár együtt. Emiatt a magyarság sorsa helyenként és idônként nehezebbé vált, sôt, *drámaian romlott*", ami a magyar politika felelôsségvállalását is növelte. A nemzeti tudat újjáértékelését segítette továbbá az is, hogy a nyugati demokratikus államokban az emberjogi mozgalmak tevékenységének köszönhetôen akkoriban ismét reneszánszát élte az etnikai hovatartozás nyílt vállalása, s az etnikai kisebbségek helyzete jogi kodifikálásának igénye. A magyar kormánynak tehát "mindent meg kell tennie, hogy a nemzeti múlt, a magyar kultúra és szellemiség hordozói ne választódjanak le a magyarság egészérôl. Politikánknak (...) szolidárisnak kell lennie a szerte a világon élô magyarokkal; nem nézheti tétlenül, hogy magyarsága miatt bárkit, bárhol a világon hátrányos megkülönböztetés érjen." S mert ekkor már egyértelmû volt, hogy a monolitikus hatalomgyakorlás régi rendszerének értékrendje eléggé távol esik a nemzeti érdekek korszerű megfogalmazását követelô értékektôl, az új törekvések megvalósításának egyetlen járható útja létezett: a magyarországi politikai és társadalmi valóság erôteljes demokratizálása. Egy olyan új politikai rendszer kialakítása, amely számol az eltérô értékrendszerek létevel és egymásmellettségével, valamint azok intézményes kereteivel. Az intézmények új rendszerének létrehozása ugyanakkor nem történhet meg az erôteljes központosítás felszámolása nélkül, ami viszont az autonóm szervezôdések spontán folyamatait erôsíti. A polgári szabadságjogokat a legmesszebbmenôkig tisztelô, demokratikus állam képes csak biztosítani "a vallási, etnikai és más természetû kisebbségek önálló mozgásterét, bizonyos helyzetekben, esetekben *autonómiáját* is". Történelmi tapasztalatok bizonyítják, hogy az a kisebbségi közösség, amely jogbiztonságban él, amely szabadon gyakorolhatja kultúráját, ápolhatja hagyományait, vállalhatja nemzeti örökségét és saját intézményrendszere - iskolái, tájékoztatási eszközei, vallásgyakorlása - biztosítja a számára anyanyelvének használatát is, amely élvezi a többségi nemzet részérôl érvényesülô pozitív diszkriminációt, nem lehet destabilizáló tényezô. Az a kisebbségi közösség, amely nincs kitéve idegen nemzetek homogenizációs törekvéseinek, amely (legalább) egyenlô versenyhelyzetben képes magának anyagi jólétet, biztonságot és távlatos jövôképet biztosítani, nem törekszik szecesszióra. Ezzel szemben "a tartásában megroppant nemzetiség, illetve annak egyedei nem lesznek lojálisak az államhoz, nem vállalják nemzetiségüket sem, hanem emberi méltóságuk és pusztá létük megôrzése érdekében növekvô számban menekülnek el szülôföldjükérôl". A nemzetiségi lét elismerése és a kisebbségi jogok biztosítása tehát nem a többségi nemzet adománya, hanem történelmi tény, s mint ilyen egyszersemind a demokrácia fokmérôje is. A tanulmány végkövetkeztetéseként megfogalmazódott az a gondolat, amire az elmúlt fél évszázad magyar politikai életében nem volt példa: "Különösen fontos, hogy a nemzeti kisebbséget ne ragadja el a magára hagyatottság, a reménytelenség, a jövôhiány sötét érzése, hanem mindenkor maga mögött érezze az anyanemzetet, érezze annak törôdését és gondoskodását, és tudva tudja, hogy figyel rá a demokrata, humanista, internacionalista világközvélemény."³

A Szokai-Tabajdi szerzôpáros tehát *Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés* címû tanulmányában nem kevesebbet kért, mint az ország jövôje szempontjából nélkülözhetetlen szuverén nemzeti program korszerű, európai igényû újrafogalmazását, a nemzeti értékek elismerésének és megbecsülésének igényét és az össznemzeti célok állampolitikai szintre történô emelését. Ehhez a teljes felelôsséggel nép-nemzetben gondolkodó, a Kárpát-medencében élô magyar értelmiségi elit közremûködésének szükségességét is bejelentették, hiszen az anyaországi és az utódállamokban élô magyarság csak közösen képes a közmegegyezéssel nemzetpolitika "sarkalatos értékigényeinek" a kidolgozására és megfogalmazására. Hogy ennek 1988 tavaszán mekkora volt a realitása - nehéz megítélni.⁴ Hiszen a szomszédos országokban afféle "kisantant-reflexként" még elevenen élt - mi több: a mindennapi politikai gyakorlat egyik biztos, irányadó szempontjaként a valóságban is érvényesült - a magyar revizionizmussal szembeni éberség doktrínája. Határon innen és határon túl mindenben az irredenta veszélyt vélték felfedezni, amiben a nemzeti érdekek érvényesítésének legkisebb szándékát látták, afféle "Keleti Akciót"⁵, amely lehetett ugyan sikeres vagy sikertelen, de

mindenképpen része volt annak a - később végzetesen elhibázottnak minősített - nemzetpolitikának, amely a második világháború során elszenvedett vereséghez vezetett. Hangsúlyosan fontos volt a tanulmánynak az a része, ahol a nemzetiségek, az etnikai közösségek szabad megszerveződéséről, a jog- és az érdekérvényesítés autonómián belüli megvalósításának szükségességéről szolt.

A téma tehát mind ez ideig kényes és kényelmetlen volt, szóba hozni, feszegetni nem illett. A határon túli magyarságot kiszolgáltatottságában teljesen magára hagyta a szovjet érdekérvényesítési szándékoknak mindenkor megfelelni igyekvő anyaországi politika. Más kérdés, hogy az "árulás" nem egy esetben kölcsönös volt; a titói Jugoszláviában élő pozícionált magyar értelmiség jelentős része nem egy esetben hanyag eleganciával vagy cinikus fölényvel igyekezett nem venni tudomást a magyarországi társadalmi-közéleti valóságról, a nemzeti sorskérdések irodalmi, történeti - esetleg publicisztikai - felvetését pedig széles ívben elkerülték. "A keleti blokkban a 40-es évek végétől Magyarország volt szinte az egyetlen állam, amely az internacionalista szemléletet követve, nem folytatott semmiféle nemzetpolitikát, anyanemzetként nem artikulálta magát" - állapítja meg találóan Gyôri Szabó Róbert.⁶ Az igen szûkre szabott államközi kapcsolatok többnyire kimerültek a szigorúan korlátolt testvérvárosi - többnyire protokolljellegû - látszat-együttműködésben, vagy az erôsen kontraszelektált állami ösztöndíjkeret kölcsönös érvényesítésében. A tudomány, a kultúra, a művészetek, a népművelés terén (a nemzeti jellegû, hagyományos szakterületeken) az anyaországi és a határon túli magyar közösségek között intézményes kapcsolattartás nem, vagy csak a legritkább esetben, akkor is államilag többszörösen ellenôrzött formában létezett.⁷ De nem volt külön b a helyzet Magyarországon sem. Intézményes odafigyelés, az események nyomon követése, szakmai véleménycsere vagy érdemi párbeszéd sem a szomszédos országokban élő magyar közösség felé, sem a magyarországi kisebbségek irányában nem létezett; a minden más esetben természetes módon elvárható kapcsolatteremtés és -ápolás a szovjetizált körülmények közepette lehetetlennek bizonyult. A jég igazán csak 1985-ben tört meg, amikor minisztériumi rendeletre az Országos Széchényi Könyvtáron belül, az akkori igazgató, Juhász Gyula irányításával megalakult a Magyarságkutató Csoport. A mûhelymunka tartalmi lényegérôl a neves történész így nyilatkozott: "Az alapító rendelkezés kilenc pontban szabta meg tennivalónkat, ezek között az elsô helyen szerepel a határainkon kívül élő magyarság társadalmi és kulturális viszonyainak komplex kutatása. Másik fô feladatunk a nemzet, a nemzettudat fogalomkörével összefüggô program kidolgozása, illetve ennek kutatása. Ugyancsak fontos teendônk a külföldön élő magyarság helyzetét bemutató forrásanyagra támaszkodó adatbank kifejlesztése. Ezt olyan színvonalra akarjuk fejleszteni, hogy forrása lehessen a nemzetiségi kérdésekkel foglalkozó minden további munkának."⁸ Elsô, 1987-es (bemutató) évkönyvük szerzôirôl a sajtó - némi tartózkodással - megállapítja: pontosság, tárgyilagosság és kísérletezô bátorság jellemzi ôket. Mindennek ellenére igazi áttörést jelentett a Magyarságkutató Csoport munkája, hiszen négy évtized múltán - a Gorkij Könyvtárban folyó kisebbségkutató csoport működése mellett - ez volt az elsô komoly kísérlet a határokon túl élő magyarság 20. századi történelmének és valós társadalmi helyzetének intézményes keretek között történô tudományos felmérésére, számbavételére és dokumentálására.⁹

Az intézményi alapok megteremtése

1988-89-ben azonban Magyarország már a reformok lázában élt, s amíg a politikai változás érlelôdött, hatalmas lendületet vett a társadalmi átalakulás, az intézményi átstrukturálódás. A közelmúlt eseményeivel foglalkozó történészek - olykor még a politológusok is - kisebbségpolitikai fordulatnak nevezik az 1988 tavaszán megindult folyamatokat, amelynek eredményeként 1989. április 24-én Magyarországon a politikában is megtörtént a nemzetstratégiai fordulat addig jôszerével csak az elméleti szinten kidolgozott igényének intézményes megvalósítása; a Minisztertanács határozatot fogadott el a Nemzetiségi Kollégium (késôbb Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumként fejtette ki tevékenységét) létrehozásáról.¹⁰ A Pozsgay Imre államminiszter irányításával a kormány munkáját véleményezôdi és tanácsadói formában segítô szerv az addig gazdátlan és felügyelet nélküli területet, a hazai kisebbségek és a határon túli magyar közösségek ügyének felügyeletét látta el. A Nemzetiségi Kollégium június 12-én tartotta elsô értekezletét a parlament épületében, amelynek során megnyitó beszédében Pozsgay Imre hangsúlyozta: a tanácsadói testület feladata, hogy "segítse a kormányt egy olyan nemzetiségi politika elveinek a kialakításában és gyakorlatának megvalósításában, amely a közmegegyezés szellemében politikai egységet teremt. E munka során egyaránt fontos a hazánkban élő nemzetiségek és a határainkon túl élő magyarság ügyével foglalkozni. A Nemzetiségi Kollégium a legnagyobb nyilvánosság mellett kell hogy folytassa munkáját. E területen mûködve segítséget kell nyújtania az alkotmányos jogrend kiépítéséhez, a jogállam megszületéséhez. A testület fontos feladata a határokon kívül élő magyarság ügyének figyelemmel kísérése." Eddig ugyanis mély hallgatás övezte ezt a kérdést, de most eljött a nyilvános odafigyelés, a kapcsolatteremtés ideje. A Kollégium munkamódszerérôl pedig elmondta: a testület ne kormányzolgálatként fogja fel a szerepét, hanem a kormányt befolyásoló - ha kell, a kormányra nyomást gyakorló - intézményként végezze munkáját.¹¹

Mivel azonban a Nemzetiségi Kollégium nem a klasszikus értelemben vett államigazgatási szervként tevékenykedett - volt, aki tanácsadói testületnek, volt, aki szakmai fórumnak, s volt, aki egyszerűen csak a kisebbségek helyzetére odafigyelő és a politika felé javaslatokat megfogalmazó grémiumnak nevezte -, ennek következtében döntéshozói jogokkal sem rendelkezett, ami hamarosan megmutatta a szervezet lehetőségeinek korlátait is. Ennek kiküszöbölése érdekében a Minisztertanácsi Hivatal 1989 őszén - közvetlenül a kormányzatnak alárendelve - létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárságot, amelynek vezetésével miniszterhelyettesi rangban Tabajdi Csabát bízták meg, és amely elsősorban az államigazgatás szempontjából elengedhetetlen adminisztratív feladatokat látta el. Ugyanakkor - Györi Szabó Róbert megállapítása szerint - "a folyamatos kapcsolattartást biztosította a hazai és a határon túli kisebbségi intézményekkel, szervezetekkel és személyekkel, valamint a kormányzati és a közvélemény tájékoztatását végezte". Úgy tűnik, a két, szinte ugyanazzal a feladatkörrel létrehozott szervezet - a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és a Titkárság - voltaképpen kiegészítette egymás munkáját. Más megközelítés szerint a szakértői szinten, a Kollégiumon belül megfogalmazott ajánlások a Titkárság adminisztratív közreműködésével juthattak el a kormányzati feladatot ellátó döntéshozói szervezetekhez. Sokkal valószínűbb azonban, hogy a történelmi változások eseményeinek felgyorsulásával egy időben a

kormány felismerte, hogy a Kollégiumon belül aktív szerephez jutó, meghatározó egyéniségek mögött¹² már az elképzelt reformokon túlmutató társadalmi pluralizálódás, a többpárti demokrácia valós igénye állt, s bár a szervezet elvileg konszenzusos alapon működött, az akkor még a hatalom kizárólagos birtoklója és gyakorlója, az MSZMP a várható változások ellenére, e kérdésben is meghatározó szerephez kívánt jutni. Az azonban vitathatatlan, hogy az "ötödfél évtized hordalékát eltakarítani próbáló"¹³ reformerök által létrehozott Titkárság szerepének kidomborításával "Magyarország kormányzati szinten nyíltan és intézményesítetten vállalta az anyaország szerepét".

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium egyéves, illetve a Titkárság féléves működése során hatalmas lendülettel, több évtized mulasztásait igyekezett pótolni. Kísérletet tett a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek létszámának a megállapítására, ám az 1991-es népszámlálás keretében tervezett "összeírás" a súlyos történelmi örökség során mélyen meggyökeresedett félelmek és előítéletek, valamint a hosszan elnyúló viták és nézeteltérések következtében meghiúsult. Annyit azonban sikerült elérni, hogy a kérdés jelentőségére felhívták a politika és a közvélemény figyelmét. Megkísérelt továbbá elméleti alapot teremteni a magyarországi kisebbségek parlamenti képviseletének létrehozásához, meghatározó szerepet vállalt a kisebbségi törvény előkészítésében és kidolgozásában, felmérte a kisebbségi anyanyelvi oktatás és a művelődési élet helyzetét, kereste a lap- és könyvkiadás kiszélesítésének lehetőségeit, lépéseket tett a kisebbségi tudományos kutatóintézetek létrehozása felé; egyáltalán, átfogó módon igyekezett megteremteni a magyarországi német, szlovák, román, horvát, szerb és szlovén, valamint a cigány kisebbség társadalmon belüli fokozott szerepvállalásának lehetőségét. Közben azzal is számolnia kellett, hogy a történelmi tragédiák sora - a kiközösítettség, a háborús üldöztetés, a kitelepítés és a meghurcoltatás, esetenként a kollektív bűnök hangoztatása, majd a nemzeti hovatartozás vállalásából eredő hátrányos megkülönböztetések - nyomán keletkezett félelmeket, zárkózottságot, visszahúzódást nehéz lesz rövid idő alatt feloldani és felszámolni, nehéz lesz elérni, hogy az otthon négy fala között vállalt örökség, hagyományörzés és nemzeti azonosságtudat állampolgárként, immár a széles nyilvánosság előtt is vállalható legyen, és mint ilyen, büszkeséggel és jóérzéssel töltse el Magyarország más nemzetiségű lakóit. Egy egész évszázad felgyülemlett kudarcai nyomán mélyen a lélekbe ivódott félelmek és szorongások feloldására kellett kísérletet tenni, országhatáron belül és azon kívül milliókban kellett tudatosítani, hogy a nemzeti örökség értéket jelent, vállalása pedig az alapvető emberi jogok egyik legfontosabb eleme. E tekintetben mérföldkőnek számított a Titkárság által szervezett, és 1990. április 20-21-én Dobogókőn megtartott nemzetközi szakértői konferencia, amelyen *A kisebbségi jogok az 1990-es években* címmel kísérelték meg áttekinteni a nemzeti kisebbségek és az etnikai közösségek társadalmi helyzete rendezésének roppant bonyolult kérdését. A nemzetközi szakteknitvények jelenlétében ezen a konferencián mutatták be először a kisebbségi törvény Bíró Gáspár által kidolgozott, s akkor már sokszorosán egyeztetett változatát. Voltaképpen ez adta a tanácskozás igazi jelentőségét.¹⁴

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és a Titkárság közel egyéves tevékenysége során - bár munkájára rányomta bélyegét az első többpárti választásokra készülõ, egyébként is forrongó országban tapasztalható közhangulat - óriási munkát végzett; egyfelõl azzal, hogy felhívta a figyelmet a meglévõ problémákra, másfelõl pedig rámutatott a továbblépés lehetséges irányaira. Györi Szabó Róbert úgy látja: "A Kollégium tevékenységének értékelésekor elméletileg kritikai pontként említhetõ, hogy a számtalan rázúduló és hirtelen megoldásra váró feladat mellett a meglévõ szándékhoz képest lényegesen kevésbé tudott a nemzeti, nemzetiségi kérdés hosszú távú, konceptuális, stratégiai részének kidolgozására idõt és szellemi energiát fordítani. A kezdõdõ lépések azonban megtörténtek, s a Titkárság kezdettõl fogva alapvetõ céljának tekintette a nemzeti stratégiai alapelvek lefektetését."¹⁵

Akik részt vettek a Kollégium, illetve a Titkárság munkájában, visszatekintve, valamennyien nagyra értékelik, hogy a kisebbségi kérdés egy körvonalazódó új nemzetstratégia részeként kormányzati szinten is megjelent, s ettől kezdve meghatározó kristályosodási pontja lett a közgondolkodásnak is. Megoszlanak a vélemények a két intézmény működésének hatékonyságát illetően; többen úgy látják, komoly zavarokat okozott, hogy nem volt kellőképpen tisztázott a Kollégium és a Titkárság feladatköre sem közigazgatási, sem politikai szempontból, ebből eredően az egymáshoz való viszonyuk sem volt egyértelmű (Báthory János).¹⁶ A Kollégium a maga hatvan (mások szerint százhusz) fős szakértői gárdájával afféle szakértői testületként működött, ahol nem egy esetben "konceptiógyártás" folyt, ahol ötletek merültek fel, javaslatok hangoztak el és ajánlásokat fogalmaztak meg, míg a Titkárság megpróbálta az államigazgatáson belül megadni mindennek az "adminisztrálhatóságát". Nem bizonyult szerencsésnek, hogy egyetlen szakértői bizottság foglalkozott a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek és a határon túli magyar közösségek kérdésével (Bíró Gáspár, Entz Géza).¹⁷ Mert amíg az előző kifejezetten belpolitikai kérdés, addig az utóbbi lényege nehezen meghatározható, hiszen olyan kérdésekben születtek belső döntések, amelyeknek végrehajtása csak egy másik ország állam- és közigazgatási rendjén belül történhetne meg, ám erre a döntéshozóknak semmilyen befolyásuk nem volt (jószerével ma sincs). Már nem belpolitikai, de nem is külpolitikai kérdés a határon túli magyar közösségek sorsának alakulása, ezért többnyire csak ajánlások fogalmazódhattak meg, amelyeknek azután - szerencsés esetben - a nemzetközileg elfogadott egyezmények és szerződések szellemében a mindenkori magyar kormány igyekezett érvényt szerezni. Mások a Kollégium és a Titkárság mindenekfeletti érdemének tekintik, hogy koncepcionálisan minden együtt volt, ami az első szabad választásokat követően lehetővé tette, hogy külön intézményként létrejöjjön a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozó Határon Túli Magyarok Titkársága, majd néhány hónappal később, 1990 szeptemberében a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala.¹⁸ Ismét mások számára a Dunatáj Intézet megalapítása volt a legjelentősebb esemény, amely az akkori elképzelések szerint a Teleki Pál által egykor létrehozott Államtudományi Intézet jogutódja lett volna, mindazon feladatkörök átöröklésével, amelyeket az egykor kiválóan működő, a határon túli magyarság sorsára odafigyelő dokumentációs és adatfeldolgozó központ magára vállalt (Lábody László).¹⁹

Az 1988 tavasza és 1990 tavasza közötti két esztendő során történelmi jelentőségű változások történtek Magyarországon; békés úton, páratlan gyorsasággal lezajlott a társadalmi-politikai átalakulás, amely minden bizonnyal az 1988. június 27-én az erdélyi magyarságért szervezett hatalmas méretű budapesti tüntetéssel kezdődött, folytatódott az 1989. március 15-i első szabad megemlékezéssel és az 1956-os forradalom mártírjainak június 16-i nyilvános temetésével. Október 23-án az ország és a nemzet már szabadon ünnepelte a forradalom emlékét, és alkotmányos keretek között kikiáltották a Magyar Köztársaságot. 1990 tavaszán megtartották az első, többpárti választásokat, és május 23-án a Magyar Demokrata Fórum, a Független Kisgazda Párt és a Kereszténydemokrata Néppárt alkotta felelős kormány letette a hivatali esküjét.

Hasonló módon történelmi napokat élt át a szomszédos országokban élő magyarság is. 1989-ben Közép- és Kelet-Európában nem várt gyorsasággal omlott össze a kommunista hatalom. Magyarországhoz hasonlóan, békés körülmények közepette ugyan csak Lengyelországban zajlott le a hatalomváltás, Prágában még volt ereje a kommunista hatalomnak rendőri erővel fellépni az utcai megmozdulásokkal szemben, az események menetét azonban már nem sikerült visszafordítani. Romániában véres polgárháború (vagy csak a hatalmat gyakorló politikai elitiek egymás közötti fegyveres leszámolója?) vetett véget a Ceausescu-diktatúrának, s Jugoszláviában is a növekvő társadalmi-politikai feszültségek éve volt az 1989-es esztendő. 1990-ben ott is sor került az első többpárti választásokra, ám a délszláv államban a keletkezése pillanatától gyülemelő nemzeti indulatok és ellentétek - amelyeknek a kommunizmus fél évszázada során történő elfojtása csak növelte a tragikus végkifejlet reális veszélyét - egy év elteltével, 1991-ben Európában soha nem látott véres polgárháborúk évtizedre elhúzódó sorozatához vezetett.

Bármennyire is különbözött a közép-kelet-európai országok társadalmi-politikai átalakulásának folyamata, bármeddig jutottak is a rendszerváltásnak és a kommunista diktatúra örökségének felszámolásában, végeredményben két dolog mindenhol megvalósult: érdekérvényesítő szándékkal és feladattal megalakultak a politikai pártok, lezajlott a pluralizálódás folyamata, és ezzel szoros összefüggésben immár megvalósult - még ha megannyi torzulással is - a sajtó és a szólásszabadság, a szabad véleménynyilvánítás demokratikus és törvények által is biztosított lehetősége. Rövid néhány hónap leforgása alatt az utódállamokban megalakultak a magyar politikai és érdekképviseleti szervezetek, hogy sok évtizedes hallgatás után végre a politikai életben legitim módon hangot adjanak jogos elvárásaiknak, igényeiknek és követeléseiknek. 1989. november 18-án az akkor még közös csehszlovák államban megalakult a Független Magyar Kezdeményezés (amely 1992. január 25-én felveszi a Magyar Polgári Párt nevet), 1990 februárjában Duray Miklós kezdeményezésére megalakult az Együttélés Politikai Mozgalom, s majdnem ezzel egy időben a szlovák Kereszténydemokrata Mozgalomból kivált a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom. 1989. december 22-én Temesváron, Kolozsvárott, Marosvásárhelyen és a Székelyföldön egyszerre indult meg a romániai

magyarság önszerveződése, december 25-én pedig Bukarestben megalakult a Romániai Magyar Demokrata Szövetség Ideiglenes Végrehajtó Bizottsága. Jugoszláviában 1990. március 31-én tartotta alakuló közgyűlését a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége. Horvátországban a Horvátországi Magyarok Szövetsége több mint négy évtizedes múlttal tekintett vissza, feladata azonban jószerével csak az oktatási-művelődési érdekképviselet területére szorítkozott. Az első szabad választásokra készülve, 1990 márciusában megalakult a Horvátországi Magyar Néppárt, ám a horvát-szerb háború lehetetlenné tette a működését, ezért a HMSZ-ből kivált vezetők egy része 1993. április 6-án Zágrábban megalakította a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közösségét. Szlovéniában a Muravidéki Magyar Nemzeti Öngazgatási Közösség vállalta a szlovéniai magyarság érdekképviseletét, az akkor még egységes Szovjetunió területén pedig az 1989-es változásokat kihasználva megalakult a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség.²⁰ A határon túli magyar közösségek egy része - a romániai, a jugoszláviai-szerbiai, a (cseh)szlovákiai és a kárpátaljai magyarság - határozott kísérletet tett az önálló politikai közösséggé válás irányába, másik része - a horvátországi, a szlovéniai és az ausztriai magyar közösség - pedig megmaradt kulturális közösséggé. A politikai közösséggé válás folyamatában döntő tényező volt, hogy a magyar kisebbségi elit az adott ország politikai mozgalmain belül az erőteljes homogenizációs folyamatokkal szemben nem tudták érvényre juttatni kulturális, intézményteremtő és a nemzeti érdekeket megjeleníteni tudó törekvéseiket. Ebből következően a magyar politikai és érdekképviseleti szervezetek önálló jövőképet dolgoztak ki, később ez lett a forrása az autonómia körüli vitáknak. Ezzel egy időben Magyarországon az Antall-kormány idején már intézményes konszenzus alakult ki a kultúrnemzeti felfogás tekintetében. Mindezek a körülmények vezettek oda, hogy rövid egy esztendő leforgása alatt kialakult egy új, konszenzusos magyar nemzeti stratégia.

A négy évtizedes egypárti hatalomgyakorlás összeomlását követően rövid egy év leforgása alatt sokszínűvé vált tehát a közép- és kelet-európai országok társadalmi és politikai élete. A pártokkal együtt megjelentek az érdekképviselet és az érdekérvényesítés hivatalos politikai és civil szervezeti formái, és ez a szomszédos országokban mindenütt állampolitikai szintre emelte a területükön élő nemzeti és etnikai kisebbségek ügyét. Egyszerre - immár partneri szinten és formában - kiszélesedett, kiterelvényesedett az anyaország és az utódállamok magyarsága közötti kapcsolatépítés és kapcsolattartás lehetősége, amelynek - az új követelményeknek megfelelően - új intézményes formát kellett biztosítani. A választásokon legitimitást nyert politikai pártok és érdekképviseleti szervezetek által megfogalmazott igények, célok és követelések közösségi igényként jelentek meg, a nemzeti stratégia részévé váltak, amit az új magyar kormány nem hagyhatott figyelmen kívül, kezelésükre a kormányzati munkán belül meg kellett teremteni a megfelelő fórumot.

A magyar-magyar kapcsolat intézményes formája

A demokratikusan választott új magyar polgári kormány által megfogalmazott *Nemzeti megújulás programjában* olvasható: "Tekintettel arra, hogy a magyarság egyharmada a határainkon kívül él, a magyar államnak különleges felelőssége a magyar nemzet, mint kulturális és etnikai közösség megmaradásának támogatása. Ezért állunk ki - a fennálló nemzetközi szerződések tiszteletben tartásával, azok szellemében és a szomszéd államok kormányainak kinyilvánított ígéreteivel is összhangban - a határainkon kívül élő magyar közösségek jogainak, köztük az önrendelkezésnek a betartása (ennek keretében a kulturális autonómia létrehozása) mellett. Támogatjuk a határokon túl élő magyar közösségeket nemzeti önazonosságuk megőrzésére irányuló törekvéseikben. Fontosnak tartjuk a civil társadalom minden ilyen irányú kezdeményezését. Ideje, hogy a nemzeti kisebbségek valóban az országok közötti barátság legfontosabb hídját alkossák, de ezt csak a jogaikat és méltóságérzetüket visszanyert közösségek láthatják el."²¹ A program rámutat, hogy ebbéli törekvésében a magyar kormány számít a nemzetközi szervezetekre, elsősorban az Európa Tanács és az Európai Közösség, valamint az egyes államok kormányainak és közvéleményének a támogatására. E szándéknak megfelelően, a kormány hivatalba lépésének napján, a Miniszterelnöki Hivatal keretében megalakult a Határon Túli Magyarok Titkársága. Vezetője Entz Géza, címzetes államtitkári minőségben május 22-én vette át kinevezését. (Néhány hónappal később, a korábbi tapasztalatokból okulva, külön országos hatáskörű szervként létrehozták a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatalát is.) Ugyanakkor, hogy a magyarországi nemzeti kisebbségeket és a határon túli magyar kisebbségeket érintő kérdések súlyuknak és jelentőségüknek megfelelően kormányzati szintre emelkedjenek, tárca nélküli miniszterként Horváth Balázs felügyelte a témát²² - ami később ugyancsak zavarokat okozott a hatásköröket illetően. *A kisebbségi kérdés kezelése a kormányzati munkában* című 1991. október 31-én megfogalmazott együttes állásfoglalásában Entz Géza és Wolfart János hangsúlyozta: a kormányprogramban rögzített elkötelezettségen túlmenően a kormánynak azt is figyelembe kell vennie, hogy egész Európában, a közép-európai régióban pedig kifejezetten felértékelődött a kisebbségek és az etnikai közösségek kérdése. "Részben ezért, részben az egész magyar politika elismeréseként nemzetközileg minden téren aktív, kezdeményező, ugyanakkor szakmailag megalapozott fellépést várnak el tőlünk. A határon túli magyarokra és a hazai kisebbségekre egyaránt érvényes továbbá az a megállapítás, hogy mindkettő hosszú távú és átfogó megközelítést és

kezelést kíván; nem lehet látványos eredményeket elérni, viszont a legkisebb mulasztás káros következményei is hatványozottan jelentkeznek. Az elvileg egységes rendszert alkotó kisebbségi problémakör két alapvető összetevőjét - a hazai kisebbségeket és a határon túli magyarokat - a jelenlegi kormányzati rendszerben két, egymástól szervezet, irányítás és felügyelet szempontjából teljesen független intézmény jeleníti meg: a Miniszterelnöki Hivatal Határon Túli Magyarok Titkársága, illetve a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal. Ezen túlmenően gyakorlatilag minden tárca és egyéb kormányzati intézmény tevékenységének van a kisebbségi kérdéssel összefüggő vagy összefüggésbe hozható része." A két aláíró ezért tarja célszerűnek az "érdemi koordináció" felülvizsgálatát. Egy esztendő tapasztalatainak ismeretében "célszerű áttekinteni a kormányzati struktúra egészének működését a kisebbségi kérdésben, illetve a két, erre specializált intézmény tevékenységét". Tulajdonképpen ekkoriban ismét felerősödik a kisebbségi ügyek miniszteriális szintre történő emelésének szándéka.²³ Bár nyíltan soha nem hangzik el, az érvelésekből kiderül: a kisebbségi kérdés felértékelődésének első és legsúlyosabb oka a szomszédos államokban felerősödő nemzetállami törekvésekben rejlő veszély - s a már ekkor elkerülhetetlennek látszó délszláv etnikai háború - okozta fenyegetettség felismerése volt.²⁴ A miniszteri felelősség érvényesülésének szükségességét 1991. november 12-én kelt levelében maga Horváth Balázs is kiemeli.²⁵²⁶ Ezzel egy időben meghatározták az új Titkárság szervezeti felépítését és funkcionális egységeinek feladatait is. Egy-egy területet referatúraként működő főosztály felügyelte (összesen négy), s a funkcionális feladatokat ugyancsak négy főosztály látta el, mellettük ötödikként az Illyés Alapítvány a határon túli magyar közösségek anyagi támogatására jött létre. Az elemző főosztály feladata az alapvető nemzetközi folyamatok, valamint a szomszédos országokban zajló események figyelemmel kísérése és a kisebbségi kérdés szempontjából történő értékelése volt, emellett hatáskörébe tartozott a kisebbségvédelem szempontjából lényeges nemzetközi jogi folyamatok nyomon követése is. Feladatai sikeres elvégzése érdekében együttműködött a Külügyminisztérium Politikai Elemző és Tájékoztatási, az Európai Integráció és az Európai Együttműködési, a Biztonságpolitikai és Leszerelési, a Nemzetközi Gazdasági és a Regionális Együttműködési Főosztályával. Külön főosztály végezte a sajtófigyelést és a médiával történő kapcsolattartást. A tájékoztatási főosztály a Titkárságra beérkezett információk folyamatos feldolgozását végezte, és továbbította a kormány, a minisztériumok, a nemzetközi szervezetek, a határon túli magyar érdekvéviselői szervezetek és a sajtó felé. A nemzetközi szervezetekkel történő kapcsolattartásra is önálló főosztályt terveztek, amely részt vett a kormány kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos, a nemzetközi szervezetekben képviselt stratégiájának a kidolgozásában és folyamatos építésében, és követte a kisebbségi kérdés szempontjából fontos nemzetközi szervezetek - az Európa Tanács, az Európa Parlament, az Európai Együttműködési és Biztonsági Értekezlet - tevékenységét, ezzel együtt a Titkárság nemzetközi kapcsolatainak kiépítését is meg kellett szerveznie. A Titkárság operatív feladatainak végrehajtására főosztályi formában létrehozott struktúrája azonban túl merev elhatárolódásokat eredményezett, ezért a vezetés úgy döntött, egy-egy határon túli közösség rövid és hosszú távú gondjainak kezelésére szakmai bizottsággként működő "munkacsoportokat" hoz létre, amelyekben az adott terület szakértői jogi, gazdasági, biztonságpolitikai és más szakemberekkel dolgoznak együtt egy-egy kérdés körvonalazásán, megfogalmazásán és a megoldási lehetőségek felkutatásán. Négy ilyen munkacsoport - a kisebbség és demokrácia, a kisebbség és piacgazdaság, a kisebbség és a biztonság, valamint a kisebbség és az identitás - létrehozásáról született döntés.²⁷

1990. május 22-ét követően két éven át a Határon Túli Magyarok Titkárságán belül intenzív munka folyt egyfelől a célokra és a vállalt feladatokra legmegfelelőbb intézményi forma kialakítása, másfelől a kérdés kormányzati szintű megjelenítése és képviselete érdekében. A folyamatos munkavégzés gyakorlata során derült ki, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül Titkársággként történő működés számos köz- és államigazgatási bonyodalmat okoz, s hogy célszerű lenne, ha tevékenységét önálló hivatalként végezné. Ezért hosszas előkészület után a magyar kormány úgy döntött, hogy önálló országos hatáskörű szervként létrehozza a Határon Túli Magyarok Hivatalát. Az 1992. június 1-jén életbe lépett 90/1992. (V. 29.) számú rendelet - amellyel módosította "a Magyarország határain kívül élő magyarokkal való kapcsolattartás állami feladatainak ellátása érdekében" létrehozott korábbi Titkárság jogállását - az 5. §-ban újról meghatározta az új Hivatal feladatait is. A Külügyminisztérium felügyeletébe átsorolt, címzetes államtitkár által irányított Határon Túli Magyarok Hivatalának feladatai:

- a. folyamatos kapcsolatot tart a világban élő magyarok szervezeteivel - különös tekintettel a szomszédos országok kisebbségeire -, valamint az egyes országok kisebbségi kérdéseiben illetékes kormányzati szervekkel;
- b. tevékenysége során kölcsönösen együttműködik az érdekelt minisztériumokkal, országos hatáskörű szervekkel és más szervezetekkel, továbbá koordinálja a magyar kisebbségekkel, illetve diaszpórával kapcsolatos kormányzati tevékenységet;
- c. elemzéseket és prognózisokat készít mindazon folyamatokról, amelyek befolyásolják a kisebbségek, mindenekelőtt a magyarság helyzetét;
- d. vizsgálja a kisebbségi kérdés rendezését befolyásoló európai és egyéb nemzetközi folyamatokat;

- e. figyelemmel kíséri a magyar politika és a kisebbségi kérdés összefüggéseit, részt vesz az ezzel kapcsolatos külpolitika alakításában, képviselőként, valamint kapcsolatot tart a tudományos élettel.²⁸

Ezzel a kormányrendelettel, s a Határon Túli Magyarok Hivatala szerepének kiszélesedésével tartalmilag és minőségileg is új helyzet állt elő. Az államigazgatás részévé vált Hivatal révén a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek ügyeinek intézésére aktív, szakmailag megalapozott, nemzetközi diplomáciai tevékenységre is alkalmas intézmény jött létre. Entz Géza, a HTMH elnöke a Titkárság vezetőjeként intenzív diplomáciai munkát végzett a szomszédos országokkal történő kapcsolatteremtés és kapcsolatépítés terén. A kisebbségi kérdés kormányzintű megjelenítése érdekében Szerbiában, Szlovéniában, Horvátországban, a Csehszlovák Köztársaságban és Ukrajnában tárgyalt, és nem hivatalos körúton járt Romániában. Tapasztalatait összegezve rámutatott: Magyarország konstruktív partnerséget kínál a szomszédos országok kormányai számára a kisebbségi kérdés kezelése és megoldása terén is. "A mi stratégiánk - olvasható az államtitkárnak a Magyar Nemzetben megjelent nyilatkozatában - egybeesik az európai fejlődés fő vonalával. Európa korábban szétszabdalt(an a nagy)hatalmak érdekellentéteinek összjátéka volt. Ma ezek az érdekellentétek alárendelődnek egy összeurópai nagypiaci érdeknek." A partneri kapcsolatok építése kapcsán pedig úgy ítélte meg: "Amely országokban megérett ez a felismerés, ott a mi ügyünket is könnyű előmozdítani."²⁹ A Határon Túli Magyarok Titkársága - majd később a Hivatal is - jelentős szerepet vállalt a magyar kormány azon törekvéseiben, hogy a régióban a nemzeti és etnikai pluralizmus az alkotmányos jogrend szerves részévé, alkotóelemévé váljon. Felismerve, hogy a Köztes-Európában a megoldatlan etnikai konfliktusok oly mértékben nőttek biztonságpolitikai kérdéssé, hogy az a régió messze túlmutatva, immár összeurópai megoldást követel. Mint ahogyan sürgős megoldást követel az egyéni emberi jogok nemzetközi garanciáin túl a kollektív jogok érvényesítésének nemzetközi szerződésekkel történő biztosítása is, hiszen az etnikai alapon kirobbant horvát-szerb fegyveres konfliktus közvetlen veszélyét érezve látni kellett, hogy a kisebbségi kérdés terén jogi értelemben kötelező érvényű nemzetközi normatívák nincsenek. Két irányba kellett tehát kitörési pontokat keresni: módot kellett találni a szomszédos országokkal meglévő kapcsolatokon belül a kisebbségek ügyének európai szintű rendezésére, ugyanakkor a nemzetközi fórumokon azon túlmenően, hogy a szakértők hangsúlyozták a kisebbségi kérdés jelentőségéhez méltó kezelésének szükségességét, szorgalmazni kellett a jogi rendezést szolgáló törvényalkotás folyamatainak elindítását. Magyarországra - tekintettel a határon túl kisebbségi sorban élő közel hárommilliónyi magyarra - a nemzetközi politikában e téren a kezdeményező szerep várt. Hosszú volt az út a kisebbségi kérdés politikai artikulálásának pillanatától (1988) a nemzetstratégiai érdekeket képviselő Hivatal létrehozásáig (1992), de már akkor látni lehetett, legalább ilyen hosszú lesz a kisebbségi közösségek érdekeinek megfogalmazásától a nemzetközi jogi normatívák által is garantált kollektív jogok érvényesítéséig, a kisebbségi önrendelkezés autonóm formáinak felépítéséig és megalkotásáig vezető út is. A Határon Túli Magyarok Hivatalának ebben kellett és kell ma is meghatározó szerepet vállalnia.

A kollektív jogok kérdése és a magyar kisebbségpolitika

A demokratikus magyar kormány 1990-től a szomszédos országok felé és a nemzetközi fórumokon is diplomáciai erőfeszítéseket tett annak bizonyítására, hogy külpolitikánk a kisebbségi kérdést a nemzeti érdekek középpontjába helyezi ugyan, de súlyának megfelelően emberjogi és biztonságpolitikai kérdésként kezeli. Ezért még a látszatát is igyekezett elkerülni, hogy csak a magyar kisebbségek sorsa iránt megértő, hogy törvényalkotó javaslatait kizárólag a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek érdekeit szem előtt tartva fogalmazza meg. Így a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Európai Együttműködési Főosztálya 1992 szeptemberében elkészítette a kisebbségpolitikai koncepciót, amelyben elvi alapokra helyezte a kérdés európai fórumokon és a diplomáciai kapcsolatokban történő megjelenítését.

A tanulmány készítői rámutatnak arra, hogy a magyar kormány által elfogadott kisebbségi koncepció alaptételei a következők:

- a. Mint cél: a kisebbségek jogainak garantálása lakóhelyükön, kisebbségi identitásuk megőrzésének biztosítása szülőföldjükön, lakóhelyükön, következképpen az elvándorlás, hazatelepülés, szétszóródás kiváltó okainak a megszüntetése.
- b. Mint eszköz: az emberi jogokon alapuló megközelítésben rejlő lehetőségek jobb kihasználása, ezzel párhuzamosan a kollektív jogok garantálása, az autonómiák egyre bővülő köreinek kiépítése, azaz a de facto önrendelkezés egyre nagyobb lehetőségeinek elérése, ami természetesen csak fokról fokra érhető el.
- c. Mint biztosíték: a nemzetközi közösségek garanciáinak elérése az emberi és kisebbségi jogok, valamint az autonómiák biztosításában.³⁰

Két olyan nemzetközi fórum jöhetett számításba, ahol a magyar diplomácia kezdeményező szándékkal léphetett fel: az egyik az Európa Tanács, a másik az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. (Emellett létezett még a

Közép-Európai Kezdeményezés, amelyben szinte kivétel nélkül olyan országok vettek részt, amelyek érintettek a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezésében.) Legnagyobb súlya kétségtelenül az Európa Tanácsnak van, amely a kilencvenes években tevékenysége középpontjába emelte a kisebbségi kérdést, a probléma megközelítésének politikai és jogi lehetőségeivel együtt. A magyar külpolitikának tehát elsődrendű érdeke, hogy a kisebbségek helyzetének rendezésére irányuló ET-törekvéseket támogassa, javaslataival lehetővé tegye a kérdés átfogó megközelítését, hiszen ez az európai fórum tűnik jelenleg a legalkalmasabbnak arra, hogy az emberi jogok kiszélesítésére irányuló törekvései során eljusson a kollektív jogok érvényesítésének kérdéséig. Legkézzelfoghatóbb bizonyíték erre az 1992. november 5-én elfogadott *A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája*.³¹ A magyar diplomáciának tehát aktív, kezdeményező szerepet kellett vállalnia abban, hogy az egyetemes emberi jogok garantálásának jogrendszerén belül helyet kapjanak a kollektív jogokra vonatkozó garanciák is. Ugyancsak erre kellett és kell ma is törekedni az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet minden lehetséges fórumán, ahol - szintén az emberjogi dimenziók meglehetősen zárt rendszerét kellene a kollektív jogok felé nyitni - a megoldatlan kisebbségi kérdések biztonságpolitikai jelentőségére kellene a hangsúlyt helyezni.

A Bába Iván vezette kisebbségpolitikai koncepció megfogalmazói szerint a kérdés biztonságpolitikai megjelenítésével a kollektív jogoknak a nemzetközi szerződésben, a kötelező érvényű megállapodásokban és egyezményekben történő, normatív erejű megfogalmazása felé kell keresni a kitörési lehetőségeket. Meg kell értetni a nyugati demokráciákkal, hogy a régió biztonsága, jövője, szabad fejlődése, gazdasági kibontakozásának lehetősége egyformán a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezésétől függ. A kisebbségi kérdés megnyugtató rendezésének lényege pedig a kollektív jogok szavatolása, ami az önrendelkezési jogok garantálása révén, a különböző önkormányzati és autonómia-formákban jelenik meg. A kollektív kisebbségi jogok - az anyanyelv használatához, az identitás szabad vállalásához, a nemzeti hagyományok és örökség ápolásához való jog a köz- és a magánéletben, az anyanyelvi oktatáshoz, tájékoztatáshoz és a hitélet gyakorlásához való jog (beleértve az intézményalapítás és -működtetés jogát is), a szociális szolgáltatáshoz és a gazdasági érdekek megfogalmazásához, az érdekek megjelenítésére alkalmas politikai pártok alapításához való jog, amely azután a képviseleti jogok érvényesítésének is teret és keretet biztosít, valamint az anyaországgal történő szabad kapcsolattartáshoz való jog - szavatolása egyszersmind a demokrácia fokmérője is, érvényesítésük azonban csak az autonómia különböző formáin belül lehetséges. A Koncepció szerint "az autonómia társadalmi méreteiben a többséggel párhuzamos intézmények működési jogát jelenti, tehát e többségtől eltérő csoport tagjai közötti viszonyok intézményesülésének legitim lehetőségét, párhuzamos döntési lehetőséget, párhuzamos hatalomgyakorlást (integrálódva a többségi hatalomba) jelent. (...) Az autonómia fogalma eleve feltételezi, hogy létezik egy kisebbségi döntési központ, egy elismert kisebbségi szervezet, amelyen keresztül a közösség a politikai jogaiban megfogalmazódó autonómiát gyakorolni tudja."³² Eltekintve attól, hogy az autonómiának milyen - a területi, a kulturális vagy a személyes, esetleg csak az önkormányzati szintű - formáját igénylik a kisebbségi közösségek, igényeik megfogalmazásával az önrendelkezési jogok nemzetközileg sem teljesen tisztázott területére lépnek. 1992-ben a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Európai Együttműködési Főosztálya az európai példákon túl a közép-európai régióban a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közösségének 1992. április 25-én elfogadott Magyar Autonómia című tervezetét tekinti nemzetközi fórumokon is vállalhatónak, mi több, képviselhetőnek.³³ Okfejtése végén a Koncepció megfogalmazói leszögezik: "Véleményünk szerint a fentiek indokolják azt a felismerést, hogy kisebbségi külpolitikánk és koncepciónk egyik központi elemévé az autonómia gondolatát, illetve az ennek eléréséhez szükséges jogok garantálását kell megtenni."³⁴

A Határon Túli Magyarok Hivatala a Koncepció-tervezet kapcsán szükségesnek tartotta leszögezni: határozottan el kell különíteni a kisebbségi kérdést a határon túli magyarok helyzetének kérdésétől, hiszen az előző a magyar politika számára elsősorban taktikai jelentőségű, míg a szomszédos országokban élő magyar nemzeti közösségek ügye Magyarország számára olyan "stratégiai kérdés, amely Magyarország és a magyar nemzet sorsát, biztonságát és gazdasági jövőjét döntően meghatározza".³⁵ S míg korábban a nemzetközi politikai folyamatokban a kisebbségekkel - így a határon túli magyar közösségekkel - kapcsolatos problémák szinte kizárólag emberjogi kérdésekként merültek fel, addig az utóbbi időben meglepéssel tapasztalhatjuk, hogy a kérdések átfogóbb szemlélete kerül előtérbe, az európai biztonságpolitika és gazdasági együttműködés programjainak is részévé váltak. Ebben a folyamatban döntő jelentőségű volt, hogy 1992-ben az EBEE helsinki utótalálkozóján nem csak a harmadik, tehát az emberjogi, hanem az első, a biztonságpolitikai kosarába is belekerült. A magyar politikának tehát - fogalmazódott meg a HTMH módosító javaslata - a jövőben a határon túli magyarok helyzetének javítása érdekében az emberjogi kérdéseken túl feltétlenül a biztonságpolitikai vonatkozásokra is hivatkozni kell.³⁶

A Kisebbségi Koncepcióban megfogalmazott irányelvek és sarkalatos szempontok meghatározták a Határon Túli Magyarok Hivatala tevékenységének tartalmi lényegét is. Erősíteni kellett tehát a határon túli magyar közösségek

önszerveződési törekvéseit, és a létrejött politikai szervezetek által megfogalmazott követeléseket kellett megjeleníteni a magyar kormány és a társmínisztériumokkal együtt a nemzetközi fórumok felé is. Viszont ennek is két útja lehet. A magyar kormány vagy elismeri a határon túli magyar közösségek érdekképviseleti szervezeteinek *szuverenitását*, és a kollektív jogok elfogadásáért folytatott politikai küzdelemben vállalja az autonómiaigények képviseletét, vagy a szomszédos országok kormányaival és politikai képviselőivel partneri viszonyt teremt - ez esetben háttérbe szorul a kisebbségi szervezetek szuverenitásának kérdése, s a programokban megfogalmazott szándékaik elbírálását az adott ország kormányára bízta, egyfajta *alattvalói viszonyt* teremtve ezzel -, és a kétoldalú kapcsolatok rendezésére irányuló törekvések együttesen belül jeleníti meg a kollektív jogok elismerésének igényét. Az előbbi esetben létrehozta a határon túli magyar érdekképviseleti szervezetek egyeztető fórumát (magyar-magyar csúcs, Magyar Állandó Értekezlet), amely a magyar nemzetstratégia elvi szempontjainak megfelelően a kisebbségi közösségek érdekegyeztető parlamentjeként működik. Az utóbbi esetben az államérdekek előtérbe helyezésével, államközi szerződésekkel megegyezéses alapon kísérli meg a kisebbségek helyzetének rendezését. A magyar kormánypolitikában mindkét lehetőség szerephez jutott az elmúlt évtized során. Az Antall-kormány nemzeti érdekek tekintette a kisebbségi szervezetek szuverenitásának elismerését és az általuk megfogalmazott kollektív jogok igényének képviseletét, a Horn-kormány vele szemben a hangsúlyt a kétoldalú együttműködésre helyezte, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a magyar kisebbségek helyzetének rendezését a partnernek tekintett szomszédos országok hatalmi köreire bízta. Az előző volt a magyar-magyar csúcs "ideje", az utóbbi pedig az alapszerződések "kora". Így van ez még akkor is, ha a magyar-ukrán alapszerződést 1993-ban, az Antall-kormány idején írták alá, és 1996-ban a Horn-kormány alatt került sor - az egyébként rossz nemzetközi visszhangot kiváltó - utolsó, kormány szinten megszervezett magyar-magyar csúcsra. A kormánypolitikai szándékok különbségén, tartalmi lényegén ez mit sem változtat, hiszen folyamatokról, politikai törekvésekről van szó. Hogy ez mennyire így van, bizonyítja az Orbán-kormány által megújított nemzeti stratégia szellemében életre hívott Magyar Állandó Értekezlet is.

A magyar kormány elsőként az 1991-ben függetlenné vált ukrán állammal igyekezett rendezni a kétoldalú kapcsolatokat és a kisebbségek jogállásának kérdését. A Határon Túli Magyarok Titkárságának Kisebbség és Biztonság munkacsoportja tevékenyen közreműködött a kisebbségek jogainak biztosítását garantáló, Ukrajnával aláírt Nyilatkozat megfogalmazásában. E Nyilatkozatban a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban, a Helsinkii Záróokmányban és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet egyéb dokumentumaiban foglaltak szellemében megállapodott a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos együttműködés elveiről. A megállapodás - amely a később megkötött valamennyi kisebbségvédelmi egyezménynek egyfajta "forrása" lett - első bekezdése kimondja: "A Felek tiszteletben tartják a társadalmuk és államuk szerves részét képező nemzeti kisebbségek alapvető jogait és szabadságjogait mind egyénileg, mind a csoportjukhoz tartozó más személyekkel együtt, beleértve a törvény előtti egyenlőséget, a diszkrimináció-mentességet, és következetesen biztosítják azok érvényesítését. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kötelesek tiszteletben tartani annak az országnak a törvényeit, amelyben élnek."³⁷ Ezt követően tizenkilenc pontban jelölik meg mindazon jogokat - és e jogok garantálásának a szerződő felekre nézve kötelező jellegét -, amelyeknek összessége a kollektív jogok garantálását jelent(het)i. A harmadik pont a demokratikus jogállamiság szellemében rögzíti, hogy az aláíró felek "politikájukban figyelembe veszik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit, és megteszik a szükséges politikai, jogi és államigazgatási intézkedéseket az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakításának elősegítése érdekében", és - a hatodik pontban megfogalmazottak szellemében - jogaik érvényesítése érdekében törvényes keretek között szervezeteket és egyesületeket hoznak létre. A nyolcadik pont szinte megelölegezi az ET nemzeti kisebbségek védelméről szóló, 1995-ben elfogadott Keretegyezményének szellemét, amikor leszögezi: a felek "nem tesznek a kisebbségek asszimilálására vagy a nemzetiségek lakta területek lakossági összetételének megváltoztatására irányuló adminisztratív, gazdasági vagy egyéb intézkedéseket". A továbbiakban szó van a szabad anyanyelvhasználatról és a kulturális identitás megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges jogi garanciák biztosításáról is. Az ugyancsak nagy jelentőségű tizenhatodik pont a Nyilatkozatban foglalt alapelvek gyakorlati megvalósításának ellenőrzése érdekében kimondja: a szerződő Felek az állami intézmények és a nemzeti kisebbségek képviselőiből kisebbségi vegyes bizottságot hoznak létre, amelynek mandátumát külön kormányközi jegyzőkönyvben határozzák meg. A később valóban úttörő jelentőségű Nyilatkozatot magyar részről Jeszenszky Géza, ukrán részről pedig Anatolij Makszimovics Zelenko külügyminiszterek 1991. május 31-én írták alá.

Különös története van annak, hogy egy ilyen alapvető jelentőségű, a kisebbségi jogok szavatolásáról szóló megállapodást Ukrajnával sikerült elsőként aláírni. Az éppen felbomló Szovjetunió egykori tagköztársasága nemzetközi tekintélyének megalapozása érdekében gyakorlati politikája terén ekkoriban hatalmas lépéseket tett a

demokratikus jogállamiság jogi és államigazgatási rendjének kialakítása felé, nem volt tehát nehéz partnerre lelteni benne. A nem sokkal az együttműködési nyilatkozat aláírását követően, 1991. december 2-án megtartott népszavazáson a választók kilencven százaléka a független Ukrajnára szavazott.³⁸ Ugyanakkor Kárpátalja választóinak 78 százaléka döntött úgy, hogy Kárpátalja kapjon "különleges önkormányzati státust", azaz: autonómiát.³⁹ Nem sokkal ezután, 1992 májusában Kijevben közzétették Ukrajna törvényét a magyar autonóm körzetről, amely első részének első cikkelyében megállapítja: "A magyar autonóm körzet Ukrajna közigazgatási-területi berendezkedésének szubjektuma, területiális önkormányzat formájában Kárpátalja beregszászi járásának közigazgatási határain belül, melynek státusait a jelen törvény állapítja meg."⁴⁰ Még ugyanebben az esztendőben elfogadták Ukrajna törvényét az ukrainai nemzeti kisebbségekről, melynek ugyancsak az első cikkelye így fogalmaz: "Ukrajna a köztársaság minden állampolgára számára nemzetiségi hovatartozásától függetlenül azonos polgári, politikai, szociális, gazdasági, kulturális jogokat és szabadságjogokat biztosít, támogatja a nemzeti öntudat és önmegnyilvánulás fejlődését." 1991-92-ben tehát úgy tűnt, hogy a szomszédos országok közül elsőként az újonnan megalakult Ukrajnával sikerül rendezni kétoldalú kapcsolatainkat, ezen belül pedig a kollektív kisebbségi jogok garantálásának kérdését. A Kelet-Európában és a Balkánon egyre erőteljesebben jelentkező nemzetállami törekvésekkel szemben az ukrán kormány népszavazáson szerzett legitimitást állampolgáraitól egy, a polgári jogokra épülő állam létrehozására.

Ilyen körülmények közepette - a politikai nyitás kedvezőnek tűnő pillanatában - írták alá 1991. december 6-án Kijevben a Magyar-Ukrán Alapszerződést. A ratifikálására azonban Budapesten - heves indulatokat kiváltó parlamenti vitát követően - csak 1993. május 11-én került sor. A magyar külpolitika nem rejtette véka alá, hogy szándéka gesztus értékű, ezzel kívánja segíteni a független ukrán állam nemzetközi elismerését. Antall József miniszterelnök a parlamenti szavazást megelőzően összefoglaló beszédében hangsúlyozta: "Teljes felelősséggel vállalom ennek a szerződésnek minden következményét és azt, hogy a szerződést Magyarország külpolitikai helyének biztosítása, valamint a határon túl élő magyarság érdekében írtam alá." A cél csak egy lehet, hogy a magyarok a szülőföldjükön maradhassanak, s a magyar kormánynak ezt kell segíteni a kisebbségi jogok védelmével.⁴¹

Háromnapos kemény vita előzte meg az alapszerződés elfogadását. Ellenzőinek legfőbb kifogása a 2. cikkely második bekezdésében olvasható megfogalmazás volt, miszerint: "A felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs és nem is lesz területi követelésük." Sokan vélték úgy, hogy Magyarország ezzel a megállapodással voltaképpen a trianoni békeszerződést ismételtlen - immár önként is - szentesítette, és akkor mondott le a békés határmódosítás lehetőségéről, amikor a Párizs környéki békeszerződések által kedvezményezett utódállamok sorra szűnnek meg, ráadásul Ukrajna, mint akkor még nem létező önálló állam nem is tartozhatott az aláírók közé. (Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság csak az 1947-es párizsi békét írta alá.) Az így vélekedők szerint felesleges volt a két állam között megkötött szerződésben külön bekezdésben hangsúlyozni a határok végleges voltát, és ezzel kizárni a békés határmódosítás lehetőségét. Ezen túlmenően az alapszerződés szövege bírálói számára már azért is elfogadhatatlan, mert egyetlen bekezdésében sem szerepel a "magyar kisebbség", a "magyar nemzetiség", vagy a "magyar etnikum" megfogalmazás, ami viszont a jelenlegi szerződést a Moszkvában 1945. június 29-én megkötött szovjet-csehszlovák megállapodás "szellemi utódjává" avatja. E szerződés - amelynek következményeit a kárpátaljai magyarság közel fél évszázadon át szenvedte - 1. cikkelye így szól: "Kárpát-Ukrajna, amelyet a Saint Germain-en-Laye-ben 1919. szeptember 10-én kötött szerződés alapján autonóm területként a Csehszlovák Köztársasághoz csatoltak, a lakosság részéről kinyilvánított óhajnak megfelelően és a két Magas Szerződő Fél közötti baráti megegyezés alapján egyesült ősi hazájával, Ukrajnával, és ennél fogva az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság részévé vált. A Szlovákia és Kárpát-Ukrajna között 1938. szeptember 29. napján fennálló határok, az eszközölt módosításokkal, a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége és a Csehszlovák Köztársaság közötti határokká lesznek."⁴² Akkor sem történt utalás a Kárpátalján őshonos magyarságra - figyelmeztetett a cikk szerzője -, s ez nem történt meg most sem, s nagyon is valószínű, hogy ez precedenssé válhat a jövőre nézve. Az Erdélyi Világszövetség 1993. február 13-i nyilatkozatában rámutatott: Magyarországnak nincs joga a határon túl rekedt magyar közösségek akarata ellenére, azok megkérdezése nélkül, sorsukról dönteni. Az alapszerződés ellen érvelők meggyőződését Zétényi Zsolt foglalta össze a legtömörebben. "Az etnikai feszültségekkel terhelt világban - mint amilyen a délszláv régió, de az egész térségünk is - egyáltalán nem beszélhetünk állandó határokról."⁴³ Főleg akkor nem, ha a békés határmódosítás lehetőségét az 1975-ös Helsinkii Egyezmény sem zárja ki. "Úgy hiszem - adott hangot véleményének Zacsek Gyula MDF-es képviselő - természetes igénye Magyarországnak, hogy szomszédaival rendezett viszonyban éljen. Ugyanakkor senki sincs feljogosítva arra, hogy a trianoni igazságtalan békeszerződés miatt a nemzet egy részéről véglegesen és visszavonhatatlanul lemondjon."

A Magyar-Ukrán Alapszerződés aláírása és parlamenti elfogadása volt az első a szomszédos országokkal a

későbbiekben kötött kétoldalú megállapodások sorában. Ami mégis megkülönbözteti a Magyar-Szlovák és a Magyar-Román Alapszerződéstől, az a következő: Ukrajnával rendezettek voltak a két állam közötti kapcsolatok; Kijev Nyilatkozatot írt alá a kisebbségi jogok garantálásáról, és törvényt fogadott el a kárpátaljai magyar autonóm körzet alkotmányos elfogadásáról. 1991-1992-ben tehát úgy tűnt, Ukrajna - ha másért nem is, de állami szuverenitása nemzetközi elismertetése érdekében - társadalmi-politikai és közjogi rendszerét az európai normáknak és a nemzetközi normatíváknak megfelelően igyekszik át- és kialakítani. Az Antall-kormány úgy ítélte meg, nem volt politikai akadály a kétoldalú kapcsolatok alapszerződésben történő rögzítésének. A Magyar-Szlovák és a Magyar-Román Alapszerződés esetében ez fordítva történt: alapvetően a megállapodásoktól várták a két ország között feszülő viszony rendezését és a megoldatlan problémák, köztük a kisebbségek jogainak, beleértve az önrendelkezés jogának alkotmányos biztosítását is. A Horn-kormány ugyanis azzal indokolta az alapszerződések aláírását, hogy ezzel nemzetközi jogi értelemben is alapot teremtett a kisebbségi kérdés megoldására, miközben mindössze egyetlen jogi normatívára hivatkozhatott, az Európa Tanács 1201-es ajánlására, ami - a nevéből is kiderül - ajánlásjellegéből eredően nem jelentett törvényes kötelezettséget. Amint az hamarosan kiderült, a nemzetállami törekvéseit társadalmi, politikai és közéleti szinten egyaránt érvényesíteni igyekvő Meciar Szlovákiájával és Iliescu Romániájával szemben ez naiv elképzelésnek bizonyult. Mindkét kormányzatnak választási vereséget kellett szenvednie ahhoz, hogy a kisebbségi kérdés egyáltalán újra napirendre kerülhessen a kétoldalú tárgyalások során.

1992. december 16-án Antall József magyar miniszterelnök és Hrvoje Sarinic, a Horvát Köztársaság miniszterelnöke aláírta a Magyar-Horvát Alapszerződés szövegét, amelyet a magyar parlament 1993 szeptemberében ratifikált.⁴⁴ A helyzet ugyanaz volt, mint Ukrajna esetében, azzal a különbséggel, hogy Horvátország éppen háborúban állt Szerbiával, ami nemzetközi politikai tekintetben más dimenziót adott az államközi kapcsolatoknak és a kisebbségi kérdés normatív rendezésének. A Horvát Szábor ugyanis - Ukrajnához hasonlóan - 1991. december 4-én alkotmányos törvényt fogadott el *Az emberi jogokról és szabadságokról és az etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogairól*. A törvény az alkotmányra hivatkozva biztosítja a nemzeti kisebbségi közösséghez való kötődés jogát, továbbá harmadik szakaszában kimondja: "A Horvát Köztársaság védi az etnikai és nemzeti közösségek (kisebbségek) egyenjogúságát, és serkenti azok sokoldalú fejlődését." A következő szakasz pedig megfogalmazta: Horvátország "a nemzeti, kulturális és nyelvi fejlődése érdekében" biztosítja a kisebbségek zavartalan kapcsolattartását az anyaországgal. Ezt követően a hatodik szakasz öt pontba szedve sorolta fel a kisebbségi közösségek számára garantált jogokat.⁴⁵ A Horvát Köztársaságban is - Ukrajnához hasonlóan - alkotmányos jogokat biztosítottak a magyar nemzeti kisebbség számára, a két állam kapcsolatait ilyen tekintetben "nem terheltek" rendezetlen kérdések, volt tehát jogi alapja az Alapszerződés 17. cikkének, amelyben a Felek kimondják: mindenben elfogadják az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990. július 29-én kelt dokumentumait, valamint az EBEÉ-nek minden olyan dokumentumát, amely a nemzeti kisebbségek védelmében lefektetett rendeletek tiszteletben tartására kötelez.⁴⁶ Az Alapszerződésben vállalt, nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kötelezettségek ellenőrzésére létrehozott kisebbségvédelmi egyezmény aláírására azonban csak 1995. április 5-én, Eszéken került sor. Ezt követően jöhetett csak létre a kisebbségvédelmi vegyes bizottság.

1992. december elsején hasonló feltételekkel kötött alapszerződést Magyarország Szlovéniával is, miután néhány nappal korábban, 1992. november 6-án Ljubljanában aláírták a Magyar-Szlovén Kisebbségvédelmi Egyezményt.⁴⁷

Már az alapszerződések kimunkálásában is szerepet vállalt a Határon Túli Magyarok Titkárságának - majd Hivatalának - Kisebbség és Biztonság nevű munkacsoportja, valójában azonban a kisebbségvédelmi egyezmények szövegének a kidolgozásában, majd az ellenőrzésükre és felügyeletükre létrehozott kisebbségvédelmi vegyes bizottságok munkájában vállalt meghatározó szerepet. A vegyes bizottsági üléseken ugyanis a kisebbségek helyzetének áttekintését követően az érintettek - a kisebbségi közösségek képviselőinek bevonásával - a felmerült problémák megoldása érdekében ajánlásokat fogalmaznak meg, amelyeknek végrehajtását a következő együttes megbeszélésen kéri számon. Bárminemű fogyatékoság, mulasztás, hiányosság esetében - legyen szó oktatásról, tájékoztatásról vagy a művelődési élet lehetőségeiről, anyanyelvhasználati, képviselői vagy közéleti jogokról, a gazdasági élet terén jelentkező hátrányos megkülönböztetésről, esetleg a diszkrimináció legkülönbözőbb megjelenési formáiról - a vegyes bizottság jegyzőkönyve, hivatkozva a kisebbségvédelmi egyezményben vállalt kötelezettségekre, ajánlásban tesz javaslatot a mulasztás korrigálására. Ebben jelentkezik a területi főosztályok, a referatúrák munkájának jelentősége, ahol a rendszeres kapcsolattartás lehetővé teszi a naprakész tájékozódást. A gyakorlati munka jelentős része ezért a referatúrákon zajlik, az esetleges jogi, politikai vagy gazdasági problémák megoldására a szakmai bizottságok tesznek javaslatot. Mivel a kisebbségi vegyes bizottságok hatásköre a társadalmi és politikai élet jelenségeinek egészére kiterjed, elengedhetetlen az érintett - művelődési és oktatási, pénzügyi, ipari és kereskedelmi, esetleg a földművelési, a bel- és külügyi - tárca képviselőinek a bevonása is. Az immár többéves gyakorlat során így jött létre a lehető legszélesebb szakmai-politikai testület, amely évente kétszer rendszeres ülésen áttekinti a

kisebbségek helyzetéről készült összefoglaló jelentéseket. Ukrajna, Szlovénia és Horvátország esetében mindez azért tűnik aránylag egyszerűnek, mert a három szomszédos ország függetlenné válásának pillanatától kezdve - nem utolsósorban a nemzetközi elfogadása és elismerése érdekében - új alkotmányával és belső jogrendjével, új törvényeivel igyekezett a területén élő nemzeti kisebbségek helyzetét a nemzetközi normáknak megfelelően rendezni. Volt tehát mire hivatkozni és volt mit számon kérni. Ezen túlmenően az sem mellékes, hogy ezen államok demokratikus jogrendje nem csak lehetővé tette a kisebbségek politikai szervezeteinek működését, hanem azok legitimitása révén legitimnek fogadta el az önrendelkezésre vonatkozó követeléseiket is, legyen szó autonómiáról vagy csak egyszerű önkormányzati önszerveződésről. Ebben a folyamatban a kialakult kölcsönös tolerancia és a demokratikus jogrend szabályai szerint nem csak az alapszerződést aláíró két állam, de az érintett kisebbségi közösségek is politikai szuverenitásuk biztos tudatával vehettek részt. A problémák idővel Szlovákia és Románia esetében merültek fel - a Szerbia és Montenegró alkotta Jugoszláviával kapcsolatban az immár egy évtizede zajló háború és a nemzetközi elszigeteltség miatt mind ez ideig nem sikerült még a felvetés szintjén sem napirendre tűzni a kisebbségi kérdés rendezését -, hiszen e két ország korlátozott mértékben fogadta csak el a kisebbségi érdekképviseleték érdekvégyesítési igényét. Más szóval, Szlovákiában és Romániában jogilag biztosítják a kisebbségek társadalmi és politikai önszerveződését, de politikai téren erősen korlátozzák az önrendelkezési jogok teljes körű kibontakozásának lehetőségét. Ezek a törekvések kézenfekvő módon az önkormányzati jogok és az autonómia létrehozásának igényében jelentkeznek.

A határon túli magyar kisebbségek és az autonómia

Az autonómia a gyakorlatban nem más, mint a nemzeti kisebbségek kollektív jogai megvalósításának és gyakorlásának társadalmi-politikai kerete. E jogok gyakorlása - a nemzeti alapon történő önszerveződési törekvéseknek megfelelően - nemzeti érdekeket szolgáló intézményekben vagy az intézmények rendszerében jelentkezik. Nem elegendő tehát, ha a többségi nemzet demokratikus elkötelezettségének bizonyítására elfogadja és lehetővé teszi a kisebbségi érdekképviseletet, a pártok és társadalmi szervezetek munkáját, de elengedhetetlen, hogy szuverenitásuk elismerése mellett bizonyos jogok gyakorlását a gondoskodó állam hatásköréből kiemelve, átruházza a politikai legitimitást szerzett kisebbségi testületekre, hogy lehetővé tegye azok autonóm működését. Bíró Gáspár *Kollektív jogok?* című, alapvető tanulmányának meghatározása szerint az autonómia "etnikai alapon szerveződött közösségek és csoportok esetében (...) az a fogalom, illetve az a társadalmi eszme, amelynek megfelelően e közösségek és csoportok önállóan döntenek azokban az ügyekben, amelyek a közösségként történő fennmaradásukkal elválaszthatatlanul összefüggnek. Ilyenek a kisebbségek esetében a nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási és kulturális identitás ápolása, fejlesztése és az utódoknak való továbbadása körüli tevékenységek."⁴⁸ Az autonómia tehát elengedhetetlen feltétele a kisebbségi közösségek teljes körű, az egyetemes emberi jogokra épülő társadalmi önszerveződésének. Mindez az adott állam részéről bizonyos hatáskörökről történő lemondást, és e hatásköröknek a kisebbségi közösségek választott képviselői által alkotott testületekre történő átruházását jelenti. Ahol ez nem jön létre, mert a nemzetállam esetleg szuverenitásának veszélyeztetésére hivatkozva ezt megtagadja, ott a nemzeti és etnikai kisebbségek nem szabadok, megfosztják őket az önrendelkezés alapvető emberi jogától, és ezzel alattvalói státusba kényszerítik őket. Ezzel magyarázható, hogy Kelet-Európa és a Balkán-félsziget erősen centralizált nemzetállamai a területükön élő nemzeti kisebbségek autonómia-követelésében szinte kivétel nélkül a szecesszióra való törekvés rejtett jelenlétét vélik látni. Vékás János, a VMDK alelnöke megfogalmazásában: az autonómia gondolata "a többségi nemzet tagjai által irányított és ellenőrzött állami szervek részéről rendkívül nagy ellenállást vált ki mindazokban az államokban, amelyek magukon viselik a homogén vagy homogenizálásra törekvő nemzetállam jellegét, különösen ott, ahol a nemzeti kisebbségek jelentősebb számban élnek. Ez érthető is - teszi hozzá Vékás János -, mert ezekben az államokban éppen nemzetállam-jellegük miatt az önrendelkezésre való jogot teljes mértékben azonosítják az illető állam bizonyos területének a kiválására és egy másik államhoz csatlakozásra való jogával. E nemzetállami felfogás szerint az önrendelkezés nem magát a népcsoportot, hanem az egyes területeken élő polgárokat, s következésképp a területen többséget képező nemzethez tartozó polgárokat illeti meg."⁴⁹ Ebből eredően - a nyugati politikai elemzőkkel egybehangzóan - a kisebbségi autonómia-törekvések szószólói azzal érvelnek, hogy az önrendelkezési jogok teljes birtokában egyetlen kisebbségi közösség sem jelent veszélyt az érintett állam területi egységére és integritására. A jogfosztott közösség választhatja ugyan az érdekvégyesítési lehetőségek politikai eszközeit, de adott esetben törekvéseiben radikalizálódhat - ezt történt a koszovói albánok esetében -, és akkor az etnopolitika⁵⁰ jogszűkítő jellegéből eredően az emberjogi kérdések egyszerre biztonságpolitikai kérdésekké szélesednek.

Európában ma kilencvenmillió ember él kisebbségben, ebből harmincmillió többé-kevésbé rendezett társadalmi-politikai körülmények közepette Nyugat-Európában található, mégis a nemzeti kisebbségek és etnikai közösségek kérdésének igazi reneszánszát a szovjet birodalom széthullása hozta meg, amikor csak Európában huszonhárommillió

orosz került kisebbségi helyzetbe. (Ázsiában pedig további tizenkilencmillió.) Ezért állíthatja Krzysztof Czizewski, ismert lengyel politológus, hogy a Németország és Oroszország között húzódnó sávban - a köztes Európában - 200 millió embert érint ilyen vagy olyan formában a kisebbségek helyzetének rendezése, hiszen ebben a térségben ez már "biztonságpolitikai kérdés, mert csak ott lehet tartósan megőrizni a békét, ahol a kisebbség jogait kielégítik. A kisebbségvédelem minden ellenkező híreszteléssel szemben a békét szolgálja." S mert e jogok garantálása csak az önrendelkezési törekvések legszélesebb alapon történő biztosításán keresztül juthat kifejezésre, csak így valósulhat meg, elengedhetetlenül szükséges az autonómia biztosítása. "... az autonómia valamilyen formájára szükség van, hogy a köz- és belső ügyekben felelősség háruljon a kisebbségekre"⁵¹ - mondta a lengyel politológus.

A közép- és kelet-európai térségben a többségi nemzetek részéről tapasztalt "hatalmi visszarendeződés" és az állammonopólium újbóli megjelenése, ami egyszerre mind a kisebbségi közösségekkel szembeni fokozódó türelmetlenségben, az egyre erőteljesebben jelentkező elszigetelésükben volt tetten érhető, valamint a délszláv válságból kisugárzó, fokozódó nemzeti türelmetlenség megjelenése arra készítette a magyar kormányt, hogy - 1992. augusztus 18-án - nyilatkozatot fogalmazzon meg a határon túl élő magyar kisebbségekkel kapcsolatban. A nyilatkozat felhívja a figyelmet arra, hogy térségünkben a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzete akkor fordult rosszabbra, amikor Nyugat-Európában a felgyorsuló integrációs folyamatok nyomán az ilyen jellegű problémák végképp eltűnőben vannak. E folyamattal szemben az etnikailag tiszta államok megteremtésére irányuló törekvések már anakronisztikusak és elfogadhatatlanok. A nemzetek és az államok békés rendjének kiépítéséhez elengedhetetlen a nemzeti kisebbségek és az etnikai közösségek jogainak alkotmányban történő garantálása, amelyhez nélkülözhetetlen az államok és a területükön élő kisebbségek demokratikus párbeszéde. "A Kárpát-medencében élő magyar közösségek a szavazópolgárok akaratóból részt vesznek országaik törvényhozó és helyhatósági testületeiben - olvasható a kormánynyilatkozatban. - Törekvésekkel nem vonják kétségbe az adott államkereteket, azokon belül kívánják megteremteni az önszerveződésükhöz, jogaik gyakorlásához, kulturális autonómiájuk biztosításához szükséges alkotmányos és törvényes formákat. Ebbe a folyamatba illeszkednek a különféle autonómia-elképzelések is. Figyelembe véve a kisebbségi létforma sajátos helyzetét, ez szórványban a személyi, helyi kisebbségben az önkormányzati, szubregionális többség esetén pedig a területi elvű autonómiák rendszere lehet." A magyar kormány úgy ítéli meg, hogy a kisebbségeknek mindezen törekvései beilleszkednek az európai folyamatokba, és jó alapot kínálnak a szomszédos országokkal a kisebbségpolitika területén történő további együttműködésre.⁵² E nyilatkozat a rendszerváltó kormány nemzetstratégiai elképzelésének egyik legfontosabb dokumentumává vált.

A határmódosítás nélküli nemzeti integráció gondolatának szellemében az Antall-, majd a Boross-kormány is magyar-magyar csúcstalálkozókon igyekezett áttekinteni, felmérni és közös cselekvési program keretében a megvalósulás felé vinni a magyar kisebbségi autonómiák ügyét. E találkozók sorában - lévén, hogy szervesen illeszkedett az Európai Stabilitási Egyezmény előmunkálatai során a francia miniszterelnök, Balladur által kidolgozott közép- és kelet-európai rendezési tervhez - kétségtelenül a Boross Péter miniszterelnök jelenlétében 1994. február 11-én megtartott csúcstalálkozó volt a legjelentősebb, amelyen valamennyi jelentős határon túli magyar párt és érdekképviseleti szervezet vezetői részt vettek. A találkozó után kiadott kormányzóvivői tájékoztató igen szűkszavúan csak annyit állapított meg, hogy "a magyar kormány az 1992. augusztus 18-i nyilatkozatának értelmében továbbra is támogatja a határon túli magyarság mindazon törekvését, melyeket azok legitim képviselői fogalmazznak meg, és összhangban állnak az európai integráció eszméjével." A határon túli vezetők pedig megerősítették, hogy továbbra is ezt tekintik olyan minimumnak, amelyet elvárnak a mindenkori magyar kormánytól. Ennél sokkal határozottabban fogalmaz a zárt körben kiadott és aláírt együttes állásfoglalás, melyből kiderül, azon túlmenően, hogy a kisebbségi vezetők hangsúlyozták, a határon túli magyar kisebbségi közösségeket a magyar nemzet részének tekintik és ilyen értelemben továbbra is elvárják a magyar kormány politikai támogatását, igényt tartanak rá, hogy Magyarország külpolitikájának továbbra is szerves és leválaszthatatlan része legyen az országhatárokon kívül élő magyarsággal való törődés. Ennek szellemében a jelen lévő vezetők határozottabb együttes európai fellépést követelnek. "A találkozó résztvevői egyetértettek abban - olvasható a továbbiakban a közleményben -, hogy a Balladur-terv (Európai Stabilitási Egyezmény) csak akkor szolgálja a térség stabilitását és a kisebbségek érdekeit, ha az egyes országok kormányai és az érintett nemzeti közösségek legitim képviselői között is létrejönne a megegyezés az adott közösség jogállását illetően. Továbbá a Magyarország és a szomszédos országok között kötendő alapszerződések a magyar kisebbségek igényeinek megfelelően, csak azok bevonásával kötendők meg."⁵³ A magyar miniszterelnök válaszában kifejtette, hogy a legitim magyar szervezetek vezetői által megfogalmazott elvek teljes mértékben összhangban vannak az európai normákkal és a magyar kormány külpolitikai törekvéseivel.

Így jelent meg a nagy nyilvánosság előtt a magyar miniszterelnök és a határon túli magyar szervezetek vezetőinek találkozója. Holott sokkal élesebb viták zajlottak annak kapcsán, hogy mit követelnek az érdekképviseleti szervezetek vezetői, és ebből mit tud felvállalni a magyar kormány az Európai Stabilitási Egyezmény kidolgozását célzó tárgyalási

folyamatok során. Ágoston András, a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közösségének elnöke 1994. február 15-én Boross Péterhez írt levelében a Balladur-terv negyedik változatáról megállapította: ez a terv úgy, ahogy az legújabb változatában a politikai nyilvánosság elé került, "szöges ellentétben áll a Kárpát-medencében élő magyarság alapvető közös politikai érdekeivel. Amennyiben az e változat nyomán kidolgozott Európai Stabilitási Egyezményt a Magyar Köztársaság miniszterelnöke is aláírná, ezzel lehetetlenné válna a legitim magyar kisebbségi szervezetek autonómia-törekvéseinek megvalósítása, s a Kárpát-medencében élő magyarság politikailag hátrányba kerülne. Reménytelen utóvédharcokra kényszerülne és különösen a kisebb nemzetrészek a lassúbb vagy gyorsabb felmorzsolódás veszélyével kerülnének szembe. Ezért úgy gondoljuk, hogy a Balladur-terv jelenlegi változata elfogadhatatlan."

Ágoston András a VMDK elnökeként álláspontját február 19-én megfogalmazott Emlékeztetőjében megismétli.⁵⁴ 1994. május 28-án, egy nappal a párizsi nyitókonferenciát követően, *Európai stabilitás vagy megmerevedés?* címmel az Együttélés Országos Tanácsa közzétette az Európai Stabilitási Egyezménnyel kapcsolatos állásfoglalását, amelyben leszögezi: az egyezmény megvitatásra kerülő változata nem szolgálja a kisebbségek helyzetének a rendezését, mivel egyfelől azok részvétele nélkül került sor a zárómegbeszélésre, másfelől pedig az államközi kapcsolatok rendezésének új alapokmányából kimaradt a közösségi jogok kérdésének megnyugtató tisztázása. "Elvárjuk a stabilitási egyezményben résztvevő, érintett országoktól, hogy a regionális vagy a kétoldalú tárgyalások lezárása előtt tegyenek meg mindent a kisebbségi közösségek helyzetének olyan rendezésére, amely a közösségek számára is elfogadható, és kerüljék el az 1919-es kisebbségvédelmi szerződések zsákutcáját." A Romániai Magyar Demokrata Szövetség *Állásfoglalás az Európai Stabilitási Egyezmény tervezetéről* címmel 1994. július 14-én jelentette meg közleményét, amelyben ugyancsak azon meggyőződésének ad hangot, hogy az általános emberi jogok szavatolása nem jelenti egyben a kisebbségi közösségekhez tartozó személyek jogállásának a megfelelő rendezését. Ennek hiányában pedig lehetetlen a közösségi önkormányzati jogok érvényesítése. "Szükségesnek tartjuk a térség kisebbségi közösségeinek politikai jogalanyként való elismerését" - olvasható az állásfoglalásban. Mindezek ellenére a Kárpát-medencei magyar kisebbségek számára oly ígéretes Balladur-terv nyomán elindult, ám az egyéves előkészítő tárgyalások során eredeti tartalmát egyre inkább feladó, a kollektív jogok biztosításának jelentőségét figyelmen kívül hagyó Európai Stabilitási Egyezményt 1994 nyarán aláírták Párizsban.

Időközben a kormányzati ciklus a végéhez közeledett, és a választásokra készülve a Határon Túli Magyarok Hivatala is a pártok közötti viták keresztútjába került, a határon túli magyar közösségek sorsának kérdése pedig a kampány szerves részévé vált. A Magyar Szocialista Párt elnöke, Horn Gyula fogalmazta meg először, hogy pártja kormányra kerülése esetén két intézményt, az Országos Kárpótlási és Kárrendezési Hivatalt és a Határon Túli Magyarok Hivatalát egyszerűen felszámolják.⁵⁵ A kijelentésnek nagy visszhangja támadt országon belül és a határon túl egyaránt. Ezzel szinte egy időben Tabajdi Csaba - aki 1990 előtt tevékenyen kivette részét az akkori kormány kisebbségi politikájának alakításából -, tézisszerűen sorolta fel azokat a területeket, ahol megítélése szerint az addigi kormány kisebbségpolitikai gyakorlatában fordulatra van szükség. Megítélése szerint: 1. A határon túli magyarok ügye nem lehet fontosabb Magyarország belső, gazdasági és társadalmi átalakulásánál és a demokratizálódásnál, a kettő csak mellérendelő viszonyban lehet egymással, "kiszolgálói feladatok" további vállalásáról nem, csakis együttfejlődésről lehet szó. 2. "Az elmúlt négy év kormányzati külpolitikája Magyarország és a szomszédai viszonyát a határon túli magyarok kérdéskörére szűkítette le, annak rendelte alá. A megoldatlan kisebbségi problémák miatt azokon a területeken (például: gazdasági együttműködés) sem lépett, ahol pedig erre lehetősége nyílt volna." A kisebbségi kérdés a szomszédokhoz fűződő viszony központi, de nem kizárólagos eleme; e kérdésben is csak mellérendelő viszony képzelhető el. 3. Változásra van szükség a határon túli magyarok kérdésének a megközelítésében is, az érzelmi hozzáállást észszerű viszonyulásnak kell felváltania, ami a szólamok világából az érdemi politizálás felé viszi a kérdést. A jogvédelem mellett legalább ennyire fontos az egzisztenciateremtés és a vállalkozói tevékenység támogatása. "A következő kormánynak - írta Tabajdi Csaba - a határon túli magyarság gazdasági vállalkozásai, polgárosodása támogatását kell egyik legfőbb céljának tekintenie, mivel az anyagilag független vagy kevésbé függő kisebbségi állampolgárnak nagyobb esélye van identitása megőrzésére, az önszerveződésre, saját kulturális létesítmények, iskolák, szervezetek létesítésére és fenntartására." 4. A kisebbségi kérdés megközelítésének felfűtött retorikája Magyarország jogos és nemzetközileg is indokolt igényeinek a megfogalmazásakor is a nyugati demokráciák esetében az indokoltnál is több gyanút ébresztett. 5. Az Antall-kormány elmulasztotta a kisebbségekkel kapcsolatos szakmai kérdések tisztázását és a kérdés kezelésének szakmai megalapozását. 6. Ugyancsak elmulasztotta a tudományos háttérintézmények kialakítását és fejlesztését. 7. Az elmúlt években a pénzügyi támogatást a határon túli magyar pártok vezetői kapták, ami azután részrehajláshoz, a politikai szempontokra épített elosztás érvényesüléséhez vezetett. Hogy ennek elejét vegyék, az alapítványi támogatás reformjára van szükség. 8. A Magyarországon tanuló határon túli magyar diákok anyagi támogatását is új alapokra kell helyezni, és az erre szánt pénzzel elsősorban a szülőföldjükön történő képzés színvonalának emelését kell biztosítani. 9. "Fontos, hogy - a Határon Túli Magyarok Hivatala együttműködésével - létrejöjjön egy kisebbségi koordinációs tanács, amely a különböző parlamenti pártok, független kisebbségi szakértők megfelelő szakmai és

politikai egyeztető fóruma lenne a határon túli kisebbségi politika stratégiai kérdéseinek kialakításában, a nemzeti közmegegyezés megteremtésében ezen a területen." A téziseiben felsorolt változásoktól az MSZP politikusa kompromisszumokra kész, elfogultság nélküli, pártpolitikától mentes, szigorú szakszerűsége épülő kisebbségi politikát remélt.⁵⁶ Amennyiben Tabajdi szerint bűnös tévedése lenne az új kormánynak, ha a parlamenti és a kormányzati munkában a korábbinál alacsonyabb szintre sorolná a kisebbségek ügyét, vajon miért gondolta ugyanazon párt elnöke, hogy a továbbiakban nem lesz szükség a Határon Túli Magyarok Hivatalára?

A kormányváltásra készülő politikai erők részéről elhangzott vádakra Entz Géza először a Népszabadságban, majd ezt követően a Kossuth Rádió Vasárnapi Újság című műsorában válaszolt.⁵⁷ Elfogadhatónak vélte, hogy a parlamenti ciklus lezárásakor különböző értékelések születnek, de minden vitára készített ellenvetésen túl az első szabadon választott kormány érdeme, hogy a négy évtizedes elhallgatásból a figyelem középpontjába emelte a határon túli magyar kisebbségek ügyének kérdését. Ha nem is sikerült a velük kapcsolatos egyes problémákban kialakítani a nemzeti konszenzust, annyit mindenesetre elértek, hogy sorsuk a nemzeti politika részévé vált. Az általa vezetett Hivatalt ért támadásokról elmondta: a kifogások és bírálatok zöme a lassan történő építkezést vetette a szemükre, ami annyiban mindenképpen igaz, hogy a határon túli magyar közösségek intézményteremtő építkezésével kellett együtt haladni, hiszen az 1989-90-es eseményeket követően ezek a közösségek lépésről lépésre jutottak el az önépítkezés különböző szintjeire. Az érdemi politikálásnak mindenkor figyelembe kellett vennie a "kisebbségi magyarság szervezettségi színvonalát". A magyar kormány kisebbségi politikájának kiteljesedését ugyanakkor a nemzetközi szervezetek jogszabályalkotó tevékenységéhez is igazítani kellett. Lehetett ugyan kollektív jogokat követelni a kisebbségi magyar közösségek számára, de érvényes nemzetközi normarendszer hiányában ez nem sok eredménnyel járt. A Határon Túli Magyarok Hivatala, mint kormányhivatal az alapszabályának megfelelően végezte a napi kapcsolattartást a szomszédos országok magyar politikai, közéleti, társadalmi és egyházi szervezeteivel, s a felmerülő problémákat folyamatosan jelentette meg a magyar kormányzati tevékenységen belül. Ez volt a Hivatal jogi-adminisztratív és támogatási feladatának lényege, amihez társult a civil, nem kormányzati szervezetekkel történő kapcsolattartás is. Munkája során meghatározó szempont volt a szomszédos országokban élő magyar közösségek szülőföldjükön történő érvényesülésének segítése, az önszerveződési folyamatok támogatása, és - mert a Jugoszlávia-konferencia esetében erre is volt példa - jogos sérelmeik nemzetközi fórumokon történő megjelenítésének és képviselésének az előkészítése és megszervezése. Entz Géza példa értékűnek ítélte a három szomszédos országgal, Ukrajnával, Horvátországgal és Szlovéniával kialakított kapcsolatainkat és a kisebbségek jogi és állampolgári helyzetének alkotmányos rendezését, valamint a kétoldalú szerződések és megállapodások létrejöttét.

A választásokat követően, a Horn-kormány megalakulása és a kormányprogram elfogadása után Tabajdi Csaba - aki a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkáraként ismét egy személyben felügyelte a Határon Túli Magyarok Hivatalát és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt - a Romániai Magyar Szónak nyilatkozott. Szavaiból ekkor már kitűnik, véleménye szerint a HTMH megtalálta új szerep- és feladatkörét. "... nem kívánjuk, hogy panasziroda legyen, vagy hogy egyedi ügyekkel és esetekkel foglalkozzon, elvégre a feladata nem ez, hanem az, hogy kapcsolatot tartson a határon túli magyarság legitím szervezeteivel: Romániában az RMDSZ-szel, az EME-vel, az EMKÉ-vel, a Bolyai Társasággal és a többi országos szakmai szervezettel. A hazai feladatokat illetően - folytatta az államtitkár - meg kell szerveznie a tárcaközi koordinációt, illetve részt kell vennie egy kisebbségpolitikai koncepció kidolgozásában."⁵⁸ Rámutatott: a Hivatalon belül új szervezeti egység alakult, a gazdasági-együttműködési főosztály, amely a kormányprogramban megfogalmazott feladat értelmében a határon túli magyarok egzisztenciateremtését, a polgárosodást célzó vállalkozást, valamint a gazdasági önszerveződési folyamatok elindítását hivatott támogatni. A kisebbségpolitikai koncepcióváltással és bővüléssel egy időben a Határon Túli Magyarok Hivatalának élére Lábod László került, aki 1990-1992-ben az akkori Titkárság munkájában főtanácsosként vett részt. Az elnökhelyettesi teendőket Törzsök Erika végezte.

Az új vezetés azonnali hozzájárult a Hivatal tevékenységi körének kiszélesítését lehetővé tevő jogi munkálatok előkészítéséhez, amelynek eredményeként egy év múltán a kormány rendeletével 1995. szeptember 1-jei hatállyal kibővítette a Határon Túli Magyarok Hivatalának alapszabályba foglalt feladatainak körét.⁵⁹ Létrejött egy új, az elkövetkező négy évben szinte a legnagyobb befolyással bíró szervezeti egység, a gazdasági-együttműködési főosztály, amely az ugyancsak új alapokra helyezett Új Kézfogás Közalapítvánnyal szoros együttműködésben intézte a határon túli magyar vállalkozási kezdeményezések anyagi támogatásának ügyét. Az Illyés Közalapítvány is módosított addigi tevékenységén, és a központi kuratóriumi döntéshozatal tárgyilagosabb működésének elősegítése érdekében létrehozta alkuratóriumi rendszerét.

Az európai integráció és az alapszerződések

A kormányváltást követő hónapokban tehát vita folyt a határon túli magyar kisebbségekhez történő viszonyulás új "arculattervezése" kapcsán, ami a HTMH feladatkörét is átszervezte. A Hivatal munkájában egyszerre a határon túli egzisztenciateremtés, a civil társadalom egyes szerveződéseinek támogatása, az önkormányzati szint segítése és a "külmagyar" nemzetpolitikai problematika magyarországi megjelenítése került előtérbe, míg a Külügyminisztérium saját hatáskörébe vonta a nemzetközi kisebbségvédelem feladatát. Az új külpolitikai stratégia - amelynek szószólója a magyar diplomácia vezetője, Kovács László volt - a szomszédos országokkal szembeni folyamatos "bizalomerősítő lépések"-et szorgalmazta. Gyakran hangoztatták, hogy új alapokra kell helyezni és hatékonyságában növelni kell a kisebbségi magyar közösségek támogatását, ám ez nem történhet a szomszédos kapcsolatok rovására. Továbbá, hogy a lehető legátfogóbb alapokon kell segíteni a határon túli magyarságot a szülőföldjükön történő biztos egzisztenciateremtési kezdeményezéseikben. Viszont senki nem tette fel a kérdést, hogyan valósítható ez meg, ha az önrendelkezési jogok híján és a többségi nemzet türelmetlensége, hegemonisztikus törekvései folytán sok esetben létre sem jöhetnek működőképes kisebbségi szervezetek? Ha nem léteznek - és ennek folytán a gyakorlati életben nem működnek - a kollektív jogokat garantáló adminisztratív-jogi rendelkezések? Ebből az ellentmondásból a Horn-kormány számára csak egyetlen kiút létezett: Ukrajna, Horvátország és Szlovénia mellett a lehető legrövidebb időn belül meg kell kötni az alapszerződést Szlovákiával és Romániával is. (A hosszú évek óta dúló délszláv háború és a nemzetközi elszigeteltsége következtében Jugoszláviával nem kerülhetett sor a kétoldalú kapcsolatok rendezésére.)

A Magyar Szocialista Párt már választási programjában megfogalmazta, a szocialista-liberális kormány megalakulásakor pedig a kormányprogramban is a legfontosabb feladatok között említette a Szlovákiával és Romániával való alapszerződés megkötését. Megfelelt ez a Horn-kormány stratégiai alapvetésének, hiszen a váltig hangoztatott "prioritások" sorrendje az előző kormányéhoz képest eredendően megváltozott: első és legfontosabb cél Magyarország NATO- és Európa Unió csatlakozása - az európai integráció - volt, amit - lévén, hogy az EU-ban államközi feszültségeket, megoldatlan problémákat nem exportálhatunk - a szomszédos országokkal történő "megegyezés", a bizalomerősítést célzó szerződéses megállapodás kell hogy megelőzzön. Ugyanakkor a felhalmozódott problémák kétoldalú tisztázása a kisebbségek helyzetének megnyugtató rendezését is lehetővé fogja tenni. Az ebből eredő későbbi viták során megszólaló politikusok, politológusok, történészek és jogi szakértők azon része, amely elsietettnek és megalapozatlannak tartotta a Szlovákiával és Romániával kötendő alapszerződéseket, a Horn-kormány "prioritási rendszerét" a feje tetejére állított gúlához hasonlította. Már nem is arról volt szó, hogy szükség van-e alapszerződésre vagy sem, sokkal inkább arról folyt a vita, hogy az alapszerződés egy hosszú jogszabály- és törvényalkotási folyamat végterméke kell hogy legyen. Először Szlovákiának és Romániának kell alkotmányát és belső jogrendjét úgy átalakítani, hogy a kisebbségek helyzetét és jogi státusát az európai normáknak és a demokrácia követelményeinek megfelelően a lehető legszélesebb alapokon rendezze, és az egyéni és a kollektív jogok érvényesülését is garantálja. Vagyis Szlovákiában és Romániában akkor szűnnek meg a belső feszültségek, ha a többségi nemzet társadalmi és politikai formában is elfogadja, elismeri és támogatja a kisebbségi közösségek politikai szubjektivitását.

Tökés László, az RMDSZ tiszteletbeli elnöke a választások előtt nyílt levélben fordult a magyarországi pártokhoz, és emlékeztetett arra, hogy a határon túli magyar közösségek a magyar nemzet szerves részét alkotják, sorsuk elválaszthatatlan része annak az elképzelésnek, amely az összmagyarság jövőbeli megmaradását és boldogulását tűzte ki céljául. Nézete szerint tehát az a pártpolitika a hiteles és elfogadható, amely az anyaországi és a határon túli - vagyis az egyetemes - magyarság érdekeit egyszerre szolgálja. Az a politikai párt tehát, amely teljes mélységében kész vállalni az egyetemes magyarság érdekeit, nem hagyhatja figyelmen kívül a Trianon óta rendezetlen jogi viszonyok középette, alattvalói státusban, sokadrendű állampolgárként, birtokaitól, vagyontól és javaitól megfosztva, hagyományai ápolásában és nemzeti öröksége vállalásában folyamatosan zaklatott és üldözött három és fél millió magyar sorsát, megoldatlan helyzetét. "Háromnegyed évszázada magára maradt vagy éppen sorsára hagyott (...) sorvadó kisebbségi magyarságunk igenis elvárja, hogy végre valódi gyámolítójára találjon az anyaországban és annak kormányában, mely felvállalja és képviseli sorskérdéseit és érdekeit, hiszen a hosszan tartó kisebbségi kivettség már-már elviselhetetlen állapotából szeretne újból az egyenjogú és -rangú, teljes értékű nemzeti lét státusába és méltóságába emelkedni." A Királyhágómelléki református püspök ebből következően érthetetlennek tartja mindazon kijelentéseket, amelyek a régi sérelmek felhánytorgatásának értelmetlenségére és céltalanságára vonatkoznak, és amelyek a régi internacionalista megnyilatkozásokra emlékeztető módon a "jósomszédi kapcsolatokra" és a "történelmi megbékélésre" hivatkoznak. "És kivel békülünk meg történelmileg?" - kérdezi a nyílt levél megfogalmazója. A romániai jogfosztó hatalom birtokosaival, a nemzeti türelmetlenséget szító, szélsőségesen nacionalista politikai csoportosulásokkal, vagy a rájuk épített kormánnyal? És ha az új magyar kormány mindezeket figyelmen kívül hagyva, az összmagyar érdekek feladásával mégis ragaszkodik az alapszerződések megkötéséhez, ne tévessze szem elől, hogy a szerződés három fél politikai egyeztetését igényli. "A harmadik maga az RMDSZ."⁶⁰

Az MSZP elnöke, Horn Gyula rövid válaszában elmondta, tisztában van a romániai magyarság nehéz helyzetével, amit az eddig folytatott kétoldalú megbeszélései alkalmával mindenkor szóvá is tett. Maga is azt a nézetet vallja, hogy rendezni kell a kisebbségi jogok kérdését, Romániának kötelessége érvényesítenie azokat a normákat, amelyeket az Európa Tanácsban és más nemzetközi szervezetekben magára nézve kötelezően vállalt. Biztosította Tökés Lászlót, hogy az alapszerződést előkészítő tárgyalások során elmondhatják véleményüket a határon túli magyar szervezetek is.⁶¹

Az új magyar kormány megalakulását követően az alapszerződések előkészítése ügyében azonnal megkezdődtek a tárgyalások a szlovák és a román kormánnyal. Eközben a pozsonyi parlamentben dült az úgynevezett "táblaháború", a Matica Slovenska a kisebbségek anyanyelvének használatát "szabályozó" törvényt követelt, és a kétszer már távozásra kényszerített Meciar a szélsőséges Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom élén készült vissza a hatalomba. Nem minden alapot nélkülözve nyilatkozta Duray Miklós, az Együttélés Politikai Mozgalom elnöke: "Csak önfeladással lehet szlovák politikai partnert találni."⁶² Ezzel egy időben Bukarestben javában zajlik az új tanügyi törvény vitája, melynek indulatait és célirányát látva az RMDSZ ügyvezető elnöksége nyilatkozatában kénytelen megállapítani: "A román kormányban és a kormánypárt - a Társadalmi Demokrácia Pártjának - akaratát érvényesítő parlamentben nincs meg a politikai akarat a romániai magyarság megmaradását biztosító nemzetiségi iskolahálózat szavatolására."⁶³ A román kormány emellett továbbra sem hajlandó tárgyalni az egyházi ingatlanok visszaadásáról, nem hajlandó bevonni a magyar vállalkozókat a privatizációs folyamatokba, és Kolozsvár polgármestere, George Funar sokadik támadását indítja a Mátyás-szobor ellen. Közben Horn Gyula miniszterelnök Budapesten fogadta Markó Bélát, az RMDSZ elnökét, és a találkozón ismét szóba került a készülő alapszerződés. "A magyar kormány igényli, hogy az alapszerződésben konkrét garanciák szerepeljenek a kisebbségi kérdés rendezésére vonatkozóan" - hangzott el a szokásos sajtótájékoztatón, amelyen Markó Béla elmondta: a romániai magyarság számára az a fontos, hogy a kisebbségekre vonatkozó alapelvek hogyan valósulnak meg a gyakorlatban, a kollektív jogokról pedig úgy vélekedett, hogy azokat a nemzetközi alapelvek szellemében, az európai gyakorlatnak megfelelően kell megvalósítani.⁶⁴ Úgy tűnik, 1994 nyarán a magyar-szlovák és a magyar-román alapszerződés előkészületei hatalmas lendületet vettek, novemberben pedig már a szakértői tárgyalások is megkezdődtek. Bizonyára ezért tartotta szükségesnek a Romániai Magyar Demokrata Szövetség a román-magyar alapszerződéssel kapcsolatos *Állásfoglalás*ának a közzétételét. A Markó Béla szövetségi elnök és Takács Csaba ügyvezető elnök által aláírt, és a Romániai Magyar Szó 1994. szeptember 7-i számában közzétett állásfoglalás kész tényként kezeli a két ország közötti szerződés létrejöttét, ezért felhívják a figyelmet "egy részletesen kidolgozott Kisebbségvédelmi Megállapodás" elfogadásának szükségességére, amelynek tartalmaznia kell a nemzetiségi kisebbségeket megillető jogokat és szabadságjogokat, valamint a szerződő felek kötelezettségvállalását ezek biztosítását és megvalósítását illetően.⁶⁵ Történt ez pár nappal azt követően, hogy Teodor Melescanu román külügyminiszter kijelentette: "a kollektív jogok fogalma nehezen kodifikálható, értelmezése az európai kormányhivatalokban rendkívül hozzávetőleges".

Az alapszerződések mellett és ellene szóló érvelések sorából magasan kiemelkedett a Párizsban élő Méray Tibor tanulmányának is beillő értékelése. Méray nem tartja elfogadhatónak a magyar kormány azon érvelését, hogy az alapszerződések megkötése Magyarország Európa Unió csatlakozásának előfeltétele, azt pedig egyenesen elképzelhetetlennek tartja, hogy emiatt nyomást gyakorolnának ránk. Aligha hihető, hogy ha szavazásra kerül a sor, Ausztriát, Dániát, Portugáliát, Írországot, Hollandiát vagy Belgiumot befolyásolná, kötünk-e alapszerződést Szlovákiával és Romániával, mint ahogyan az is valószínűtlen, hogy Angliát, Olaszországot vagy Spanyolországot túlságosan foglalkoztatná ez az ügy. Franciaország és Németország részéről elméletileg felmerülhetnek ilyen szempontok, a gyakorlati valóság azonban azt bizonyítja, hogy "Magyarország képe Párizsban kitűnő", Németország pedig nem kevesebbet, mint a német állam egyesülését köszönheti Magyarországnak. Emellett a francia és a német vezetés számára egyaránt világos, hogy feszültség nem Magyarország és Szlovákia, illetve Magyarország és Románia között létezik, hanem a rendezetlen belső viszonyok, valamint a megoldatlan kisebbségi kérdés miatt Szlovákián és Románián belül léteznek. Komolytalan a felvetés, hogy Magyarországot azért nem vennék fel az Európai Unióba, mert szomszédai nem tartják tiszteletben a kisebbségi jogokat. "Legyen végre világos - írja Méray Tibor -: az alapszerződésekre nem nekünk van szükségünk, hanem északi és még inkább keleti szomszédunknak. Nem azért, mintha a határaikért aggódnának - nagyon is jól tudják, hogy semmiféle magyar veszedelem nem fenyegeti őket -, hanem azért, hogy a gyors aláírás kikényszerítésével a kisebbségek megoldatlan kérdését egész Európa szeme láttára és a mi közreműködésünkkel (!) a szőnyeg alá söpörjék, és ezzel az Európai Unióba való saját felvételük elől elhárítsák az esetleges fő akadályt." Nem állja meg továbbá a helyét a magyar kormánynak az az érve sem - mutatott rá Méray Tibor -, hogy csak így tudunk segíteni a határon túli magyarság helyzetén. Ha Pozsonyban és Marosvásárhelyt nem így látják, miért hiszi Budapest, hogy jobban meg tudja ítélni a szlovákiai vagy a romániai magyarok helyzetét, akik ott élnek, és akiknek a jelenükről, még inkább a jövőjükről van szó? Egy majdani

alapszerződés tehát a kétoldalú kapcsolatoknak nem a kezdete, hanem a betetőzése kell hogy legyen, aláírása akkor lesz időszerű, ha Szlovákia és Románia demokratizálta a maga társadalmát, és ha egy hosszan tartó törvényalkotási folyamat során megalkotta azokat a jogszabályokat, amelyek garantálják a nemzeti kisebbségek kollektív jogait, beleértve az önrendelkezésre való jogot is. Akik most alapszerződést készülnék kötni - fogalmazott Méray Tibor -, ne tévesszék szem elől Arkhimédész tételét: "a határainkon belüli tíz és fél millió annyit veszítene súlyából, mint amennyit a határainkon kívüli három és fél millió érdekeiből feláldozna".⁶⁶

Ha a szomszédos országok vezető politikusai számára "nehezen értelmezhetőnek tűntek" a magyar kisebbségek által emlegetett kollektív jogok - törvényes kodifikálásuk pedig igencsak távol állt akár Szlovákia, akár Románia törvényalkotó testületeitől -, az Európa Tanács egyre határozottabb lépéseket tett a kérdés törvényes tisztázására. 1993. február 1-jén ugyanis hosszas előkészületek után a parlamenti közgyűlés elfogadta az 1201-es ajánlást, 1994. novemberében pedig az ET külügyminiszterei ugyancsak elfogadták, 1995. február 1-jén pedig életbe is lépett a *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* szóló keretszerződés.⁶⁷ Az Európa Unión belül 1990-et követően megindult és kezdetben igen nehézkesen haladó, a kisebbségi közösségek jogaival foglalkozó szabályozási folyamat első igazán jelentős állomása volt az *ET 1201-es ajánlása*, amely - az elnevezéséből is kitűnik - ugyan nem kötelező érvényű jogi normatíva, de az érintett országok joggyakorlatán bármikor számon kérhető. A mindössze tizenegy pontból álló egyezmény 1. fejezetében meghatározza a nemzeti kisebbség fogalmát, 2. fejezetének első pontja pedig kimondja: "Egy nemzeti kisebbséghez való tartozás az egyén szabad döntésén múlik", míg a második pont megállapítja, hogy e döntés vállalása semmiféle hátrányt nem vonhat maga után. A jogok felsorolásában a széles általánosságokon túl a - később szlovák és román részről sokat vitatott - 11. cikkely érinti a kollektív jogok kérdését, amikor kimondja: "Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy saját történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státussal rendelkezzenek." Ha még mindig csak a lehetőségek szintjén is, de az 1201-es ajánlás íme már érinti a kollektív jogok érvényesülési lehetőségét biztosító autonómiák és önkormányzati, önszerveződési formák létrejöttét.

Az Európa Tanácson belül már 1992-ben megfogalmazódott az igény, hogy a minden ET-tagállam számára kötelező európai emberjogi konvenció bővüljön egy kisebbségvédelmi jegyzőkönyvvel. Hosszas előkészület és egyeztetés után jött létre egy, az eredeti szándékhoz képest leszűkített dokumentum, a *Keretegyezmény*. Az 1. fejezet 1. cikkében megfogalmazta: "A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságának védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik."⁶⁸ A további rendelkezései többnyire csak az anyanyelvi oktatásra, a nyelvhasználatra és az anyanyelvi kultúra ápolásának szabadságára vonatkoznak, ami korántsem jelent európai szintű jogbiztonságot, csupán a minimumot határozza meg. Ezt is csak megengedő módon, amolyan "lehetőség van rá", "lehetővé kell tenni" megfogalmazási formában; így a nemzeti kisebbségek számára a legbiztosabb hivatkozási alap az idézett 1. cikk. Fellazítja a keretegyezmény szövegét továbbá az is, hogy mindvégig a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szól, és nem a kisebbségek kollektív jogairól. Viszont - az ET 1201-es ajánlásához hasonlóan - elismeri, hogy bizonyos jogokat csak az egyének alkotta csoportok gyakorolhatnak. Szűk ösvény ez, de mégis olyan út, amely elvezethet valahová.

1994 őszén Szlovákiával és Romániával egyszerre kezdődtek meg az előkészítő, majd a szakértői tárgyalások az alapszerződés szövegének megfogalmazása és aláírásra történő előkészítése érdekében. A Horn-kormány látványos eredményeket szeretett volna elérni, ám amint az sejthető volt, a legérzékenyebb és a legvitatottabb területnek a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezése bizonyult.⁶⁹ Budapest váltig hangoztatta: "tartalmi tekintetben ragaszkodik ahhoz, hogy olyan jó szerződést kell kötni ebben a tekintetben is, amely nem jelent visszalépést a már elfogadott nemzetközi normákhoz, egyezményekhez képest".⁷⁰ E tekintetben az európai standardot az ET 1201-es ajánlása és a kisebbségek jogairól szóló keretegyezmény szövege jelentette.

Ehhez határozottan ragaszkodtak a szlovákiai és a romániai magyar pártok vezetői is. A szlovákiai Magyar Koalíció állásfoglalása hangsúlyozta, csak olyan alapszerződést tud elfogadni, amely megnyugtató módon rendezi a magyar kisebbség helyzetét, és biztosítja számára az önkormányzati jogot, az önkormányzati rendszer működéséhez szükséges megfelelő anyagi alapokat, továbbá lehetővé teszi olyan nemzetközi ellenőrző rendszer kialakítását, amelynek az érintett kisebbségek is a részét alkotják, és a megfelelő hatékonysággal tudják ellátni feladatukat. Ezen túlmenően szükségesnek tartják, hogy a szerződő felek az európai intézményekkel együtt garantálják az 1201-es ajánlás szövegének teljes körű érvényesítését, különös tekintettel a 11. cikkelyre. Követelik továbbá, hogy az alapszerződés szövegtervezete 15. cikkelye 6. bekezdésének megfelelően jöjjön létre a kisebbségvédelmi vegyes bizottság, amely

amolyan számon kérő-ellenőrző szerepet is betöltene.

A magyar-szlovák egyeztető tárgyalások hamarabb hoztak eredményt, mint a Budapest és Bukarest között folyó megbeszélések, így lehetőség nyílt arra, hogy 1995. március 19-én Párizsban az európai biztonsági konferencia keretében, látványos külsőségek közepette aláírják a Magyar-Szlovák Alapszerződést.⁷² (Romániával további egyeztetésre volt szükség.) Történt mindez úgy, hogy Szlovákiában közel fél évszázad múltán is érvényben vannak a Benes-dekrétumok, hogy a szlovákiai magyarságnak egyetlen katolikus püspöke sincs, és hogy a Meciar-kormány még csak gesztus szintjén sem tett lépéseket a kisebbségi közösségek jogait biztosító törvény alkalmazására. Az Alapszerződés legterjedelmesebb 15. cikke foglalkozik a két ország területén élő "nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek" jogaival, és rögzíti, hogy a szerződő felek e tekintetben az Európa Tanács Keretegyezményében, az EBEÉ koppenhágai találkozásának dokumentumaiban, az ENSZ Közgyűlésének 135/47. számú nyilatkozatában, az ET 1201-es ajánlásában foglaltaknak megfelelően járnak el. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai érvényesítésének ellenőrzésére pedig "ajánlási jogokkal felruházott" vegyes bizottság létrehozását javasolják.

A Magyar-Szlovák Alapszerződés aláírását követően Magyarországon, Szlovákiában és a szlovákiai magyarság körében még hosszú időn át folytak az 1993-ban a Magyar-Ukrán Alapszerződés budapesti ratifikálása idején felizzott vitákhoz hasonló, heves véleménynyilvánítások. Újból megfogalmazódott a trianoni békeszerződés ismételt megerősítésének és a magyar kisebbség feletti alku vádja. Mértéktartó vélemények szerint az alapszerződés csak keret, amelynek értéke attól függ, milyen kisebbségvédelmi és gazdasági tartalommal töltik meg. Ismét mások azt hangsúlyozták, Magyarország az alapszerződés aláírásával kiszolgáltatta a szlovákiai magyar kisebbséget a pozsonyi kormánynak, hiszen alattvalói sorba kényszerítette őket, hosszú időre elvéve ezzel tőlük a politikai szubjektummá válás lehetőségét. Diplomáciai szinten a kérdésre adott válasz lényege: mindenképpen szükség volt az alapszerződés megalkotására, hiszen egyedül ez adott megfelelő, nemzetközileg is elfogadott jogi keretet a kisebbségekkel szembeni sérelmek számonkérésére.

Amíg az alapszerződések szövegének előkészítése a kormány és a Külügyminisztérium hatáskörébe került, a Határon Túli Magyarok Hivatala - a már jelzett feladat-módosulásnak megfelelően - egyre több, a civil szférába tartozó szakmai tanácskozásnak teremtett fórumot. 1995. április elején a szomszédos országok magyar vállalkozóinak részvételével a Miniszterelnöki Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatala kétnapos gazdasági együttműködési konferenciát szervezett, amelyen a határon túli magyarok vállalkozásfejlesztési, egzisztenciateremtési lehetőségeit tekintették át. A tanácskozáson elhangzott: nagy a kockázata annak, hogy a szomszédos országokban zajló - többnyire "spontán" - privatizációs folyamatokból rendre kimaradnak a magyar vállalkozók, ami idővel a gazdasági életben hatalmas hátránnyá nőhet. Ilyen tekintetben a szlovákiai, kárpátaljai, erdélyi és vajdasági magyar vállalkozóknak a piacgazdaság kiépítésében vállalt szerepe kulcsfontosságú a nemzeti identitás megőrzése tekintetében is. Az egzisztenciateremtés lehetőségeinek kihasználása a kisebbségi közösség egyik alapvető létkérdése.⁷³ Ugyanez év november 9-10-én nemzetközi konferencia keretében az Európában bevált gyakorlattal összevetve vitatták meg a Kárpát-medencén belüli autonómiatörekvések reális esélyeit.⁷⁴

Ugyancsak hosszú, bár mint kiderült, kevésbé alapos előkészület előzte meg az 1996. július 4-5-én *Magyarország és a határon túli magyarság* címmel megrendezett tanácskozást, a Horn-kormány által szervezett (de nem előzmények nélküli) első és egyetlen magyar-magyar csúcsot. A rendezvényen ismét az önrendelkezés lehetséges formái és az autonómia szerepelt a napirenden, és a konferencia végén tizenegy határon túli magyar szervezet, hét magyar párt és a kormányzervek képviselői *Közös nyilatkozatot* fogadtak el, amelyet egyedül Ágoston András, a VMDK elnöke nem írt alá. A résztvevők a tanácskozástól azt várták, hogy "elősegítse a nemzeti egyetértést a határon túli magyarsággal kapcsolatos politikát illetően". S amíg a szomszédos országok magyar pártvezetői az egyetértés és az érdekek közös minimumát keresték, Kovács László külügyminiszter a felmerülő nézetkülönbségekre is rámutatott, amikor hangsúlyozta, a kormánynak azt is figyelembe kell venni, hogy a nemzetközi közösség mit fogad el, és mit nem. A Nyilatkozatban feltüntetett együttesen elfogadott álláspontok között - amelyet a magyar fél részéről a kormány nem, csak a Külügyminisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatalának képviselői írtak alá - a stratégiai kérdések sorában elsőként szerepel Magyarország euroatlanti integrációjának, mint közös és kölcsönös érdeknek a hangsúlyozása. Ugyanakkor ismételten megerősítették, Budapest megkülönböztetett figyelemben részesíti a határon túli magyarság törekvéseit.⁷⁵

Pozsony már a konferenciát követő napon jelezte a magyar-magyar csúccsal kapcsolatos nemtetszését. Josef Sesták külügyi államtitkár egyenesen az alapszerződéssel ellentétesnek tartotta, hogy a kisebbségi kollektív jogok és az autonómia kérdésében Budapesten összmagyar tanácskozást rendeztek. Az eljárást ezen túlmenően az európai

normákkal is összeegyeztethetetlennek ítélte.⁷⁶ A magyar kormánynak a magyar kisebbségekkel kapcsolatos "felelősségvállalását" Belgrád is elítélte, s a kiadott emlékeztetőjében rámutatott: "A közös nyilatkozat lépést jelent Magyarország azon törekvésében, hogy kormányának jogkörét kiterjessze a szomszédos országok polgáira."⁷⁷ Ugyanilyen hangon ítélte el a konferenciát a román kormány szóvivője is, bírálta a "közös nemzeti érdekek" megfogalmazását, az autonómia kérdésének felvetését, hozzátéve: "kaliberét tekintve példátlan", hogy a tanácskozáson a magyar kormányzati szervek 75 tagja vett részt.⁷⁸

Ezekkel az eseményekkel egy időben folytak a szakértői megbeszélések és az előkészületek a magyar-román alapszerződés végleges megszövegezéséhez. Már a magyar-szlovák tárgyalások folyamán világossá vált, hogy a kétoldalú megbeszélések során a legtöbb értelmezési gondot az Európai Unió 1201-es ajánlásának 11. cikkelyében megfogalmazott közösségi jogok és az autonómia kérdése okoz. Ezen a ponton akadtak meg az előkészületek a magyar-román megbeszélések idején is. Amikor Romániát 1994-ben felvették az Európa Tanácsba, a nemzetközileg is érvényes egyezmények között az 1201-es ajánlásban foglaltak végrehajtására is kötelezettséget vállalt. Az alapszerződésről folyó tárgyalások során Bukarest mindvégig vitatta, hogy a 11. cikkely a kisebbségek kollektív jogairól és azzal együtt az etnikai alapokon létrehozott autonómiáról szólna, mi több, a magyar féltől is garanciákat követelt, hogy nem fogja az EU-ajánlást így értelmezni. Hosszú, hónapokon át tartó huzavona kezdődött, ami minden egyéb, legalább ilyen jelentős kérdést a háttérbe szorított.

1994. október 24-én Budapesten Horn Gyula találkozott Tökés Lászlóval, az RMDSZ tiszteletbeli elnökével, és megbeszélések során a református püspök jelezte, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség igénye, hogy teljes jogú partnerként vegyen részt az alapszerződés előkészületeiben. Úgy ítélte meg, hogy ebben az esetben nem kizárólag kétoldalú államközi kapcsolatokról van szó, sokkal inkább arról, hogy a romániai magyarság politikai szervezete a román-magyar államközi kapcsolatok társutasaként, harmadik partner gyanánt részt vehessen az őt közvetlenül érintő kérdésekkel kapcsolatos döntésekben. Tökés László ebben látta az egyedüli biztosítékát annak, hogy a magyar kormány "a neokommunista román uralkodó párthoz való túlzott közeledés és megalapozatlan békülékenység" hevében ne hozzon olyan döntéseket, amelyekkel jövátéhetetlen károkat okozna az erdélyi magyarság számára.⁷⁹

Jelentős állomása volt az alapszerződés előkészítésének az 1995. március 7-én megtartott államtitkári szintű megbeszélés, amelyet követően a két fél által közösen aláírt *Emlékeztetőt* tettek közzé, amely a politikai és jogi, a kulturális, oktatási és tudományos, a gazdasági, valamint a konzuli teendők tekintetében vette számba a további feladatokat. Politikai és jogi tekintetben "a Felek folytatják a szakértői tárgyalásokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak gyakorlását biztosító bilaterális együttműködés jogi kereteinek kidolgozása érdekében". A külügyminisztériumok képviselői tehát nem a nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatos kérdésekről tárgyaltak, hanem a kérdés megvitatásának jogi kereteit kutatták, miközben maguk is felsorolják és hivatkoznak mindazon nemzetközi szerződésre, megállapodásra, megegyezésre és elfogadott ajánlásra, amely a kisebbségi közösségek helyzetének rendezését előírja.⁸⁰ Minden bizonnyal ez volt az a pillanat, amikor már nem az alapszerződés tartalma, hanem létrejöttének, aláírásának és elfogadásának pusztá ténye vált politikai szempontból fontossá, lényegessé. Ha nem így lett volna, a magyar fél felismerte volna az RMDSZ azon követelésének jelentőségét, amely szerint az alapszerződéssel párhuzamosan egy kisebbségvédelmi megállapodást is alá kellett volna írni, továbbá meg kellett volna találni a megállapodásokban foglalt végrehajtásának ellenőrizhetőségét. 1995 tavaszán, a Magyar-Szlovák Alapszerződés aláírásának előestéjén és a Magyar-Román Alapszerződés szövegszerű előkészítésének intenzív szakaszában erre már senki nem gondolt. Arra, hogy az ukrán, a horvát és a szlovén féllel korábban megkötött megállapodás esetében az alapszerződés minden esetben a kisebbségvédelmi megállapodással együtt került aláírásra, csak az elemzők figyelmeztettek,⁸¹ a politikai döntéshozók nem vettek róla tudomást.

1996. szeptember 3-án rendkívüli vitanapot tartott a magyar Országgyűlés az alapszerződés nyilvánosságra került szövegtervezete kapcsán. Az ülésre meghívták az RMDSZ vezetését is, hozzászólási lehetőséget azonban még az elnök, Markó Béla számára sem biztosítottak. Feltűnő volt a magyar kormány részéről ez a kirekesztő gesztus, hiszen a rendszerváltás első pillanatától szorgalmazott konszenzusos nemzetpolitika, a kultúrnemzeti intézményesülés folyamata, és az ehhez kapcsolható nemzeti integrációs törekvések óriási törést szenvedtek. A magyar-román államközi megállapodást a magyar ellenzék három szempontból támadta, és vitatta annak jogosságát: az egyik, hogy miként viszonyulnak hozzá a határon túli magyar szervezetek, elsősorban az RMDSZ, de ezen túlmenően a szlovákiai és a vajdasági magyarság képviselői; a második, hogy a magyar külpolitika integrációs törekvései során feláldozza-e a rendszerváltás idején megfogalmazott össznemzeti érdekeket; és a harmadik, hogy hogyan viszonyul mindez a kisebbségi kérdések rendezésére irányuló nemzetközi jogi normákhoz, nem áldoz-e fel a magyar kormány túl sokat a vélt - de nem garantált - nemzetközi előnyök érdekében? A kormány képviselői váltig erősítették: az alapszerződés

semmit nem ad fel a magyar kisebbségi közösséget is megillető, kollektív jogokból, ellenkezőleg: lehetővé teszi a nemzetközileg is garantált jogok biztosításának számonkérését. Az mindenestre feltűnt, hogy a szövegtervezet eleve milyen tág - sokszor egymással merőben ellentétes - értelmezési lehetőségeket biztosít. Markó Béla az újságíróknak arra a kérdésére, mire mutatott volna rá, ha szót kap az országgyűlési vita során, a következőket mondta: "Megpróbáltam volna rövid képet vázolni az erdélyi magyarság helyzetéről, illetve azokról a belpolitikai eszközökről, amelyekkel megoldhatónak véljük a helyzetünket. Ezen belül jelentős eszközként mutattam volna fel az alapszerződést, egy jó alapszerződést. Megismételtem volna, hogy véleményünk szerint milyen elvi keretet, konkrét megoldásokat és garanciákat kell tartalmaznia egy államközi megállapodásnak ahhoz, hogy az valóban hatékony lehessen."⁸²

1996. szeptember 16-án Temesváron Horn Gyula magyar miniszterelnök és Nicolae Vacaroiu román kormányfő aláírta a Magyar-Román Alapszerződést. Az államközi megállapodásnak - a Szlovákiával aláírt szerződéshez hasonlóan - a 15. cikke részletesen szól a "Szerződő Felek" területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és kötelezettségeinek a szabályozásáról. (A rendkívül óvatos fogalmazás nem a kisebbségek *közösségeinek* is értelmezhető jogairól, hanem a kisebbségekhez tartozó személyek *egyéni* - emberi - jogairól szól.) Az alapszöveghez csatolt Melléklet tartalmazza mindazon dokumentumok listáját, "melyekre a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződés 15. cikkelyének (1) b) bekezdése vonatkozik". Ezek sorába tartozik az ET 1201. (1993) számú ajánlása is, ám a megállapodás aláírói szükségesnek tartják lábjegyzet formájában rögzíteni: "A Szerződő Felek egyetértenek 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."⁸³

A Horn-kormány természetesen sikerként értékelte a Romániával kötött megállapodást, hiszen mindenképpen bizalomgerjesztő gesztusként értelmezhető, hogy Magyarország ismételten biztosította Romániát (és egy évvel korábban Szlovákiát is), hogy nincsenek területi igényei, és elismeri a szomszédos országok integritását és szuverenitását. Biztosította továbbá partnereit, hogy a magyar kisebbségi közösségek esetében nem ragaszkodik a kollektív jogok szavatolásához és az autonómia kérdését is az illető ország belső ügyének tekinti. Nemzetközi ajánlást minősített lábjegyzetnek egy olyan politikai alku keretében, amelynek során cserébe nem kapott semmit. A román kormány ugyanis az egyházi ingatlanok visszaszámaztatását és a kisajátítás során az erdélyi magyarságtól elvett javak visszaszolgáltatását, az anyanyelvi oktatás és a szabad anyanyelvhasználat kérdését külön megállapodásokban kívánta rendezni - amibe a magyar kormány minden további nélkül beleegyezett.⁸⁴ Ilyen formájában a Romániával kötött alapszerződés még a magyar-szlovák megállapodáshoz képest is visszalépést jelentett. Duray Miklós mutatott rá: "Az a lábjegyzet, amely az etnikai alapú autonómiát, illetve a kollektív jogokat együttesen elutasítja, gyakorlatilag mindenfajta autonómia-törekvést elutasít. Ezzel a lépéssel a magyar kormány szembefordult azzal a kötelezettség-vállalásával, amelyet a magyar-magyar csúcstalálkozón aláírt."⁸⁵

A Határon Túli Magyarok Hivatala és a "kisebbségi társadalomépítés"

A HTMH operatív és koordinációs feladataiból eredően minden egyes esetben részt vállalt a magyar kormány és a szomszédos országok közötti kétoldalú megállapodások előkészítésében. Az államszerződések előkészítési és egyeztetési feladata ugyan a Külügyminisztérium és a külügyi szakértői csoport hatáskörébe tartozott, de az alapszerződésekhez szorosan kötődő kisebbségvédelmi egyezmények, és az egyezményekbe foglalt ellenőrzését ellátó kisebbségi vegyes bizottságok munkájának irányítása a Határon Túli Magyarok Hivatalát felügyelő államtitkár hatáskörébe. E tekintetben a magyar-ukrán, a magyar-szlovén és a magyar-horvát megbeszélések tekinthetők többé-kevésbé rendszeresnek és - ami ennél is lényegesebb - eredményesnek is. A magyar-szlovák kisebbségi vegyes bizottság nem kezdte meg működését, mivel a szlovák kormány mindvégig elzárkózott a szlovákiai magyarság legitim képviselőinek a bizottság munkájába történő bevonásától. Romániában pedig a belső törvényalkotás hiányosságai miatt nem jött létre a vegyes bizottsági együttműködési fórum.

Tabajdi Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára számos nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a magyar kormány teljes mértékben elfogadja és támogatja a határon túli magyar közösségek önrendelkezési igényét és autonómia-törekvést, de kevésnek tartja a megvalósításuk érdekében tett, elvi szinten megjelenő politikai nyilatkozatokat. A kisebbségi autonómiák ugyanis a valóságban is létező kisebbségi érdekeket megjelenítő és érvényesítő intézményekre vagy az ilyen intézmények rendszerére, hálózatára épülhet csak. Az ilyen magyar oktatási, tájékoztatási, szociális, gazdasági-mezőgazdasági, művelődési, egyházi és önkormányzati szervezeteket nevezte

autonómia-szigeteknek, amelyek erősítése, szakmai felkészítése a magyar kormány, a Határon Túli Magyarok Hivatala és az anyagi alapokat biztosító alapítványok közös feladata kell hogy legyen. Mint ahogyan közös feladatnak tekinthető a határon túli magyar közösségek egzisztenciateremtő törekvéseinek a támogatása, a vállalkozásfejlesztésben történő részvétel is. "A kisebbségi nyelvhasználat védelme és a kisebbségi oktatás ügye mellett a magyar nemzeti kisebbségek fennmaradásának és fejlődésének egyik alapfeltétele az egzisztenciateremtés, a polgárosodás segítése."⁸⁶ Az 1994 nyarán elfogadott kormányprogram a határon túli magyar közösségekkel történő intézményes kapcsolattartás új formáinak szükségességére is rámutatott, amelynek nyomán a Határon Túli Magyarok Hivatala új, szakmai alapon szervezett munkaformák kidolgozását tűzte ki célul. Úgy ítélte meg, hogy a szülőföldön való boldogulás érdekében elő kell segíteni a határainkon túl élő magyarság egzisztenciateremtését, gazdasági felemelkedését, polgárosodását, bekapcsolódását a helyi politikába, illetve a civil társadalmi önszerveződését.⁸⁷

A határon túli magyarok egzisztenciateremtésének, illetve a határmenti régiók gazdasági együttműködésének elősegítésére a Hivatal kezdeményezésére 1995 elején létrejött a Gazdasági Együttműködési Munkacsoport, a helyi önkormányzati munka szakmai színvonalának növelése érdekében pedig megalakult az Önkormányzati Munkacsoport, amely céljaul a határon túli magyarok települések polgármestereinek, képviselőinek és szakembereinek "továbbképzését" tűzte ki. A Nemzetközi Jogi Munkacsoport - melynek "feladata a létező és előkészítés alatt álló nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok felhasználhatóságának elemzése, ezek összevetése a határon túli magyar érdekképviseleti szervezetek törekvéseivel, illetve a szomszédos országok jogi kereteivel, továbbá a nemzetközi kisebbségvédelemmel kapcsolatos elméleti kérdések megvitatása" - 1994. decemberében tartotta első ülését. A Stratégiai Munkacsoport közvetlenül a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára irányításával működött, s feladata, hogy egy széles konszenzuson alapuló kisebbségpolitikai stratégia kidolgozása érdekében fórumot biztosítson a magyarországi parlamenti pártok és szakértők szakmai és érdekegyeztető együttműködéséhez. Ugyanakkor a HTMH koordinációjával kezdte meg működését - több mint húsz magyarországi intézmény bevonásával - a Szociális és Egészségügyi Munkacsoport is, amely egyfelől a határon túl az egészségügy és a szociális tevékenység területén működő orvosok, gyógyszerészek, karitatív és szociális dolgozók munkájának támogatását, szakmai tudásuk elmélyítését és kiszélesítését, valamint az egészségügy terén odahaza végzett munkájuk segítségét vállalta. Ugyanakkor feladatai közé tartozott a határon túlról érkező betegek magyarországi gyógykezelésének megszervezése is.

1994 és 1998 között a HTMH keretein belül - vagy a Hivatal koordinálásával - működő munkacsoportok számos olyan, a határon túli magyarok jelene és jövője szempontjából létfontosságú, a Kárpát-medence egészére jellemző, s ennek következtében a Magyarországgal szomszédos népek társadalmi valóságát is érintő tanácskozást szerveztek, amelyeken az ezredforduló korszerű kihívásaira keresték a választ, a gazdaság, a vállalkozói szféra, a társadalom, a közigazgatás, a vallás, a művelődés terén felmerült problémák tisztázására tettek kísérletet. A tanácskozások megszervezésében élen járt az Önkormányzati Munkacsoport, amely 1994. november 9-10-én *Helyi közigazgatás és a kisebbségek* címmel Budapesten szervezte meg első konferenciáját. 1995. április 27-28-án *Helyi közigazgatás és európai integráció* címmel Székelyudvarhelyen, még ugyanez év november 9-10-én *Kisebbségi érdekvégyesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák* címmel Budapesten, 1996. február 24-én *Az önkormányzatok szerepe a területfejlesztésben* címmel Beregszászon, március 21-23-án *Önkormányzatok - közszolgáltatás* címmel a szlovákiai Madarászházán, október 19-én *Kétnyelvűség az önkormányzatokban* címmel ismét Kárpátalján, ezúttal Tiszacsomán, 1997. január 30. és február 1-je között *Az önkormányzati tudásátadás esélyei a közép-kelet-európai régióban* címmel újra Budapesten, ezt követően szeptember 28-30. között *Önkormányzatok szerepe a regionális fejlesztésben* címmel Tatabányán, december 9-12. között *Önkormányzatok szerepe egy hátrányos helyzetű térség fejlesztésében* címmel Csíkszeredában, 1998. március 6-7-én pedig *Vállalkozó önkormányzatok - önkormányzati vállalkozások* címmel a Nagyvárad melletti Félixfürdőn rendeztek a magyar polgármesterek, önkormányzati képviselők és tisztségviselők számára szakmai előadásokkal egybekötött tanácskozást.⁸⁸

A Gazdasági Együttműködési Munkacsoport kiemelkedő rendezvénye volt az *Egzisztenciateremtés, vállalkozásélénkítés és befektetések a Kárpát-medence régióiban* című, 1998. február 27-28-án Baján megrendezett vállalkozói találkozó és tanácskozás. A Miniszterelnöki Hivatal és a HTMH két alkalommal rendezte meg Budapesten a Kárpát-medencei Egyházi Konferenciát; először *Az egyházak szerepvállalása a nemzeti kisebbségek közösségépítésében* címmel 1997. április 21-22-én, másodsor *Az egyházak szerepe a kisebbségi közösségek szellemi és gazdasági életében* címmel 1998. április 1-2-án. Ugyanakkor a nyugati és a tengerentúli vezető magyar tudósok, művészek, politikusok és gazdasági szakemberek bevonásával 1996 és 1998 között három ízben rendezték meg a *Magyarország 2000* című tanácskozást.

A határon túli magyar közösségek és az anyaország közötti kapcsolatok terén intenzív társadalomépítési folyamatokat

örökölt az 1998 májusában választásokat nyert és kormányalakítással megbízott Fidesz - Magyar Polgári Párt és koalíciós partnerei. A Határon Túli Magyarok Hivatala a Miniszterelnöki Hivaltól a Külügyminisztérium politikai államtitkárának, Németh Zsoltnak a felügyelete alá került, élére pedig elnöknek Szabó Tibort nevezték ki. Az új elnök gyökeres szemléletváltást ígért a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politikában. "A kabinet egyik határozatának nyomán valamennyi miniszter feladat- és hatáskörében megjelent a határon túli magyarsággal kapcsolatos kormányprogram végrehajtásának kötelezettsége. Minden tárcánál kijelölték e téma felelősét, a HTMH pedig koordinálja ezt a munkát."⁸⁹ E nyilatkozatból kitűnik, a Határon Túli Magyarok Hivatala a kormánypolitikai szándékból eredően igyekszik meglelni a tárcaközi koordinációs szerepét. Ez lehetővé teszi, hogy a határon túli magyarság problémaköre ne pusztán külügyi, diplomáciai kérdésként vetődjön fel, hanem a magyar közigazgatás egészében - a Belügyminisztériumtól a gazdasági kérdéseken át a jogalkotásig -, gyakorlatilag az összes szakmai területen megjelenjék. E feladatából eredően a HTMH tanácskozást szervezett a csángók társadalmi felemelkedési lehetőségeinek megvitatására, de tárcaközi bizottság vizsgálja a határon túli magyarok Magyarországon történő munkavállalásának kérdését is. Ezzel természetesen együtt jár a szakmai munkacsoportok megerősítése is.

A választásokat követő egy év során két igen jelentős vonatkozásban történt előrelépés a határon túli magyarok ügyében. Orbán Viktor miniszterelnök nevezetes kijelentésével, miszerint a magyar állam határai nem esnek egybe a magyar nemzet határaival, következésképpen a nemzeti érdekérvényesítés feladatát magára vállaló polgári kormány a nemzetközi fórumokon határozottabban kívánja érvényesíteni a magyar nemzet - így a határon túli magyar közösségek - érdekeit, jelezte az új kormány politikájában jelentkező szemléletváltást is. Az elmúlt tíz esztendő a határon túli magyar közösségek életében az önrendelkezésért, a közösségi jogokért és az autonómiaprogramok megvalósításáért vívott küzdelem jegyében telt el, amelynek során a magyar kormányok hol határozottabban, hol visszafogottabban, hol csak a nyilatkozatok szintjén nyújtottak támogatást. Az Orbán-kormány hivatalba lépésének első pillanatától támogatásáról biztosította a *magyar autonómia-elképzeléseket*, hiszen a kisebbségek kérdésének a régió belüli megnyugtató rendezése fokozott mértékben jelent biztonságpolitikai kérdést, s ezt így kell az integrációs folyamatokon belül is megjeleníteni és képviselni. Ennek jelentőségére hívta fel a figyelmet Szabó Tibor a diplomaták és nagykövetek számára a Külügyminisztériumban tartott előadásában, amikor kiemelte: Magyarország NATO-csatlakozását követően "az új stratégia mellett - amely rendkívüli esetekben lehetővé teszi a NATO-tagállamok számára az emberi jogok védelmét, illetve a kisebbségek melletti külső beavatkozást - a számunkra nagyon fontos az is, hogy az új NATO-tagállamok felvételi kritériumai között hangsúlyosan jelent meg a kisebbségi problematika megoldásának követelménye, mégpedig a koppenhágai dokumentumokra hivatkozva, amelyek a kisebbségi kérdések rendezése szempontjából tulajdonképpen a legerősebb dokumentumoknak tekinthetők."⁹⁰ A nemzeti érdekeknek az integrációs folyamatokon belül történő megjelenítése elképzelhetetlen a határon túli magyar pártok és érdekképviseleti szervezetek vezetőivel történő szorosabb együttműködés nélkül, ezért a korábbi évek során létrehozott magyar-magyar csúcs tapasztalataink okulva a magyar kormány létrehozta a *Magyar Állandó Értekezletet*, amely nemzeti egyeztető tanácsként fog működni.⁹¹ Munkájában részt vesz minden parlamenti képvisellel rendelkező határon túli magyar párt, illetve a magyarországi politikai erők közül az ugyancsak parlamenti képvisellel rendelkező pártok és a kormány képviselői. "A magyar parlament nyolc-kilencévi működésére visszatekintve példa értékű határozatot fogadott el a Magyar Állandó Értekezlet létrehozásával, hiszen ellenszavazat nélkül döntött..." - hangsúlyozta Szabó Tibor, a már idézett előadásában. Ugyancsak a magyar parlament határozata nyomán született meg a kormány *hat szakmai bizottság* felállításáról szóló döntése, amelyek - a Magyar Állandó Értekezlethez hasonló összetételben - a kultúra, az oktatás, a szociális- és egészségügy, a gazdaság, az állampolgári és önkormányzati ügyek, illetve az európai integráció kérdései megvitatásának és a nézetek egyeztetésének biztosítanak fórumot. A bizottságok feladata tehát a helyzetfelmérés és ajánlások küldése a kormánynak. E célra külön pénzforrásokat biztosít. 1999 tavaszán ilyen megfontolásból hozták létre az Apáczai Közalapítványt a határon túli magyar oktatás támogatására, amelynek a romániai magyar egyetem létrehozásában máris meghatározó feladat jutott.

1999. november 12-13-án a szakmai bizottságokban folytatott részletes előkészítő megbeszélések követően Budapesten sor került a Magyar Állandó Értekezlet második ülésére, amelyen a magyar kormány, a magyarországi parlamenti pártok képviselői, valamint mindazon határon túli magyar pártok és érdekképviseleti szervezetek vezetői vettek részt, amelyek parlamenti képvisellel rendelkeznek. Ugyancsak a meghívottak között szerepeltek a nyugati magyarság képviselői is. Az Értekezlet (nem kimondott és nem leírt) szándéka szerint egyfelől jó alkalomnak bizonyult az elmúlt, a magyarság számára mindenképpen tragikus évszázad eseményeinek és eredményeinek összefoglalására, s - ami ennél is lényegesebb - megkeresni azokat a lényeges tartalmi elemeket, amelyek a harmadik évezred küszöbén stratégiai jelentőségűek a Kárpát-medencei magyarság számára. A MÁÉRT második ülése tehát nem kevesebbre vállalkozott, mint az európai integrációs folyamatok mentén meglelni az anyaország és az utódállamok magyarsága között azokat a közösségi létezés szempontjából elengedhetetlen érdekazonossági pontokat és érdekérvényesítési lehetőségeket, amelyek a közös nemzeti boldogulás jegyében, annak kiteljesítésének igényével

kutatja az együtt cselekvés lehetőségeit. A kétnapos értekezlet gyűjtőpontjában a határon túli magyarok jogállásáról szóló, úgynevezett státustörvény, valamint a külföldön élő magyar állampolgárok választójogának kérdése állt. Két olyan sarkalatos törvény létrehozásának kérdése merült tehát fel, melyek elsőrendű jelentőségűek a nemzeti integráció folyamatának tekintetében. A két nap során lezajlott heves viták nyomán kiderült: mindkét kérdést illetően a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetségének képviselői akadályozták meg a konszenzus létrejöttét. A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozatába - kompromisszum eredményeként - bekerült ugyan a határon túli magyar közösségek jogállását szabályozó törvény megfogalmazásának igénye, de kimaradt a külföldön élő magyar állampolgárok választójogának kérdése.⁹² A Zárónyilatkozat tíz pontban foglalta össze a magyar kormány, az anyaország és a Kárpát-medencei magyar közösségek jövőbeli együttműködésének legfontosabb elemeit. Eszerint kiemelkedő jelentőségű a határon túli magyarokkal kapcsolatos magyar kormányzati feladatok végrehajtását segítő szakmai bizottságok létrejötte és működése (2. pont), a határon túl élő magyarok magyarországi jogállását szabályozó, úgynevezett státustörvény kidolgozása, melynek elsődleges célja a szülőföldön maradás esélyeinek és lehetőségeinek az erősítése (3. pont). Ugyanakkor aggodalomra adnak okot azok a szomszédos országokban tapasztalható jelenségek, amelyek akár a nemzeti türelmetlenség, akár a törvényalkotás hiányosságai, akár a magyar nemzeti közösségek intézményrendszerének kiépítését akadályozó intézkedések formájában veszélyeztetik az utódállamokban élő magyarság közösségi jogainak kiteljesítését. A Zárónyilatkozat aláírói elengedhetetlennek tartják, hogy "a szomszédos országok eleget tegyenek az Európa Tanács felvételük során tett vállalásainak" (5. pont). A MÁÉRT üdvözli a vajdasági magyar autonómia-tervezetet és támogatja az abban megfogalmazott intézmények létrehozásának igényét (7. pont), történelmi jelentőségűnek tartja az önálló erdélyi magyar egyetem létrehozását célzó magyarországi támogatás tervezetét (8. pont), és elengedhetetlennek tekinti a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztését és a gazdasági együttműködést segítő eurorégiók létrehozását, amelyek nagymértékben javíthatják a "Kárpát-medence hagyományosan összetartozó, ám a történelmi események folytán perifériára szorult területek gazdasági fejlődését" (9. pont).

Duray Miklós stratégiai előrelépésnek nevezi a Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozatba foglalt eredményeit, és hangsúlyozza: nyolcvan év óta először nyílik lehetőség arra, hogy az anyaországi, illetve a határon túli magyarok eddigi "vendéglátó-turista" viszonyának búcsút intve, törvényes kapcsolatba kerüljenek egymással.⁹³ Egy későbbi nyilatkozatában pedig így fogalmazott: "Míg Antall József önmagában jutott el odáig, hogy lélekben 15 millió magyar miniszterelnöke akar lenni, addig Orbán Viktor megpróbálta intézményesíteni ugyanezt. Sikerült is neki. Ez egyértelmű folytatása az antalli gondolatnak, és a Magyar Állandó Értekezlet keretén belül valósul meg."⁹⁴ Takács Csaba, az RMDSZ ügyvezető alelnöke a Bihari Naplónak adott nyilatkozatában ugyancsak rámutatott: "Gyakorlatilag a nemzeti konszenzus műhelye a Magyar Állandó Értekezlet, s ez a most befejeződött ülés is, mert olyan fontos kérdések, amelyek eddig csupán steril politikai viták tárgyát képezték, a szakbizottságokban és magán a csúcsértekezleten is nyugvópontra kerültek. Az egyik központi kérdés - olvasható az ügyvezető elnök nyilatkozatában - megítélésem szerint teljes újdonság a romániai és általában a határon túli magyarok életében, hiszen elvben elfogadást nyert, hogy a határon túli magyarok Magyarországon egy sajátos jogi kategóriát képeznek, egy olyan jogi kategóriát, amely megkülönbözteti őket bármely más, a világon élő emberek kategóriájától..."⁹⁵ Szabó Tibor, a Határon Túli Magyarok Hivatalának elnöke elmondta: a Magyar Állandó Értekezlet a magyar-magyar kapcsolatok intézményes, politikai egyeztető fóruma, melyen belül szakértői bizottságok foglalkoznak egy-egy megoldásra váró problémával, így elsősorban a sokat emlegetett státustörvénnyel is. "Ezek a szakértői bizottságok első alkalommal adnak módot arra, hogy a határon túli magyarok szakmai szinten közvetlenül a budapesti kormány felé fogalmazzák meg igényeiket, javaslataikat. (...) Ez fontos lépés volt a szervezet intézményesítése terén, valamint a bizonyos értelemben jogi keretek közé terelt magyar-magyar együttműködésben."⁹⁶

A Magyar Állandó Értekezlet második ülését követő politikusi nyilatkozatokból kiderül - kevés kivételtől eltekintve - történelmi jelentőségűnek tekintik a határon túli magyar nemzeti közösségek magyarországi jogállását szabályozó jogszabály, a státustörvény megalkotását. A huszadik században bekövetkezett feldaraboltságot és a mozaiknemzetlétet követően új fejezet nyílt a nemzetti integrálódás terén. A határon túli magyar nemzeti közösségek számára úgy tűnik, most nyílik először lehetőség érdekeiknek és igényeiknek a magyar kormány felé történő közvetlen megjelenítésére. Arra is hangsúllyal mutattak rá, a MÁÉRT érdeme, hogy a határon túli magyarok sorsának kérdése fölébe emelkedett a mindenkori magyarországi pártvitáknak és pártérdekeknek, és ezzel az elérhető nemzeti konszenzus közelébe került. Azt azonban már kevés határon túli magyar politikus ismerte fel - legalábbis a nyilatkozatokban ennek nyoma sincs -, hogy a határon túli magyar nemzeti közösségek sorskérdése egyszersmind az adott állam magyar pártjai és érdekképviseleti szervezetei politikai érdekérvényesítési harcainak erodáló erejű hatásköréből is kikerül, ugyancsak a nemzeti konszenzus kényszerítő ereje folytán. A Magyar Állandó Értekezlet és

annak szakmai bizottságai - ha megfelelnek az eredeti szándékoknak - érdekmegjelentő és érdekvényesítő munkájukból eredően a határon túli magyar nemzeti közösségek önrendelkezési jogának kérdését kiemelhetik az utódállamok magyar pártjainak nemegyszer önfelelt, máskor önös érdekektől vezérelt csatározásainak torz világából. A kérdés végre az lesz, ami valós tartalmából ered: a Kárpát-medencei magyar nemzeti közösségek önrendelkezési jogaiért vívott, politikai küzdelem, ami többé nem pártprogramok, még kevésbé pártstratégiák függvénye, legfeljebb a kollektív jogérvényesítés nemzeti programjához igazíthatják alaptevékenységüket a már létező, vagy a jövőben alakuló pártok és érdekképviselői szervezetek. Ez a lehető legtöbb, amit a Magyar Állandó Értekezlet mint magyar-magyar intézmény a nemzet integrációs törekvésében új elemként hozhatott.

Egy évtized a magyar, a Kárpát-medencei és az európai politikai, gazdasági és társadalmi átalakulás malomkövei között - ez jellemzi a Határon Túli Magyarok Hivatalának (és jogelődjeinek, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumnak és Titkárságnak, majd a Határon Túli Magyarok Titkárságának) tevékenységét. Jól felismert lehetőségek és elmulasztott alkalmak egyaránt jellemezték munkáját, amely összetettségéből eredően korántsem bizonyult könnyűnek. 1989-től a magyar kormányok - ha némi hangsúlyeltolódással és a szempontok módosításával is, de - egy határozott és korszerű nemzetpolitika jegyében vállalták a partneri kapcsolatokat a határon túli magyar pártokkal és érdekképviselői szervezetekkel. Ez elsősorban azt jelentette, hogy megszabadulva a szovjet rendszer nemzetellenes közösségértelmezésének kényszerétől - és ezzel egy időben egy társadalmi és politikai értelemben vett új elit megjelenésének köszönhetően - a magyarországi politika vállalta a nemzeti sorskérdésekkel történő szembenézést, és vállalta a sorsközösséget a határon túli magyarsággal. Ehhez persze a belső jogi és államigazgatási rendszert is meg kellett újítani. Ugyanakkor - a partneri viszony kölcsönösségéből eredően - figyelemmel kellett lenni a határon túli magyarság közösségépítő folyamatainak ritmusára, az "intézményesülésnek" azokra a sorsdöntő pillanataira, amelyek mindenkor az adott ország belpolitikai folyamataival voltak szoros összefüggésben. Az anyanyelvi kultúrához, a nemzeti hagyományokhoz való ragaszkodás jogát kellett elismertetni szélsőségesen nacionalista politikai szándékokkal szemben, az oktatáshoz való jogok mellett kellett kiállni az etnikai háborúk frontvonalaktól átszabdalt terepén, kollektív jogokat, önrendelkezést és autonómiát követelni félkatonai szabadcsapatok világában, egyházi javakat követelni vissza műemlékromboló politikai erőktől, és a kollektív bűnösség dekrétumaira épített szélsőséges nemzettudattal szemben kellett a korábbi évtizedek során elvett magyar javak visszaszámoltatása mellett érvelni. Állásukból elbocsátott oktatók és tudományos kutatók ügyét kellett képviselni a nemzeti gyűlölettel szemben, és az idegen háborúban frontra hurcolt magyar katonák sorsáért kellett a szükséges határozottsággal fellépni, úgy, hogy - és ez a magyar kisebbségpolitika harmadik pillére - az esetek többségében a nemzetközi joggyakorlat sem adott általános fogódzónál egyebet. Jogokra kellett hivatkozni akkor, amikor a törvényerőjű védelmi rendszer szinte teljes mértékben hiányzott. Ajánlásokkal, megállapodásokkal, nem szankcionálható szerződésekkel a háttérben, etnikai háborúk szomszédságában kellett kollektív jogokért és a kisebbségi érdekek érvényesítéséért küzdeni. A magyar kormányok nemegyszer járatlan úton indultak el, mára azonban a nemzetpolitikai önépítkezés, a kultúrnemzeti intézményesültség folyamatainak eredményeként a kisebbségi jogok kodifikálásának igénye a nemzetközi fórumoktól sem idegen. Az elmúlt egy évtized elegendőnek bizonyult arra, hogy Európa végre nyíltan szembesüljön a máig megoldatlan kisebbségi és etnikai kérdések jelenlétének tényével. A kisebbségek önrendelkezési jogának elismerése megtörtént, a nemzetközi jogi garanciák rendszerének létrehozása pedig folyamatban van. Amikor az Európa Tanács az egyéni szabadságjogok mintájára megalkotta a kollektív jogokról szóló és a kisebbségi közösségek önrendelkezési jogát is elismerő törvényét, és rendelkezik annak végrehajtási kötelezettségéről is, a magyar kormány adminisztratív és koordinációs feladatokat ellátó szerve, a Határon Túli Magyarok Hivatala méltán érezheti: új szakasz kezdődik a határon túli magyar nemzeti közösségek életében, az önrendelkezési jogok megvalósításával egy időben, a közösségek szuverenitásának lehető legteljesebb mértékű tiszteletben tartása mellett egy korszerű, európai integrációs folyamat remélt kiteljesítésének korszaka.

¹Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló 1950-ben, Rómában megfogalmazott Egyezményt négy évtized során nyolc alkalommal látták el kiegészítéssel. (A 8. kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései 1990. január 1-én léptek hatályba.) Az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó nyolc jegyzőkönyv hivatalos szövegét lásd: *Az Európa Tanács válogatott egyezményei*. Conseil de l'Europe-Osiris, Budapest-Strasbourg 1999.

² Szokai Imre-Tabajdi Csaba: *Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés*. Magyar Nemzet, 1988. február 13.

³Uo. A tanulmány szerzői elemzésük során mindvégig a romániai magyarság tragikus helyzetének tényét tartják szem előtt, s az akkori Jugoszláviát a kisebbségi jogok biztosítása tekintetében követendő példaként említik.

⁴Tabajdi Csaba újságírói kérdésre - miszerint: "Nem késtünk mi évtizedeket a nemzeti kérdéseink tisztázásával?" - így válaszolt: "A hatvanas években kellett volna jobban figyelni a nemzetre, amikor a szekér még haladt. Akkor könnyebb lett volna összekötni a fellendülést a korszerű nemzettudat kialakításával. Ma nagyon nehéz folyamat elé nézünk, hiszen az emberek most egyénileg keresik a kilábalást, magukkal, a maguk bajaival vannak elfoglalva. Nehéz ilyenkor apellálni a nemzeti felelősségérzetre." Példaként az erdélyi menekültek ellentmondásos megítélését említi. *Magyar-magyar párbeszéd*. Magyar Hírlap, 1989. február 11.

⁵Ezzel kapcsolatban lásd: Bárdi Nándor: *A Keleti Akció - A romániai magyar intézmények anyaországi támogatása az 1920-as években*. I-II. Régió, 1995. 3. és 4. sz. A tanulmány arról a kormányzati tevékenységről szól, amely titokban vállalta az elsősorban erdélyi magyar intézmények működéséhez szükséges anyagi források biztosítását. A vállalkozást maga Bethlen István, az erdélyi ügyekkel megbízott titkos minisztérium vezetője, később miniszterelnök irányította.

⁶Gyôri Szabó Róbert: *Kisebbség-politikai rendszerváltás Magyarországon*. Osiris, Budapest 1998. 7.

⁷Für Lajos: *Kisebbség és tudomány*. Magvetô Könyvkiadó, Budapest 1989. Az 1981-ben keletkezett kézirat szerzője ugyancsak rámutat: "A nemzeti-nemzetiségi kérdés súlya az elmúlt évek alatt világszerte megnőtt, s bizonyosan állítható: jövőbeli szerepe csak fokozódik. Az önértekeit, korszerű formáit kereső folyamatok mind élesebb alakzatokat öltöttek, s az 1970-es éveket egyre gyakrabban mint az etnikai gondolat újjászületésének évtizedét emlegetik. A »nemzeti-nemzetiségi kérdés reneszánszá«-ról, »etnikai forradalom«-ról beszélnek; az etnikai jelleg tudatosodása fontos történelmi erő lett - állítják tudósok, közéleti emberek." 7. - Az etnikai identitáskeresés évtizedében számot vetni az utódállamok magyarságának tudományos műhelyeivel, Magyarországon felettébb merész vállalkozásnak tűnt, ezért kellett a kézirat megjelentetésével nyolc évet várni.

⁸*A Magyarságkutató csoportról - Interjú Juhász Gyula történésszel*. Délmagyarország, 1987. április 4.; továbbá: *A Magyarságkutató Csoport három éve*. Nyelvünk és Kultúránk, 1988. 33. sz.

⁹A két világháború között Magyarországon végzett kisebbségkutatásról készült legjobb összefoglaló: Cholnoky Gyôzô-Futala Tibor-Kertész Gyula: *Nemzetiségi bibliográfia és dokumentáció hazánkban a kezdetektôl napjainkig*. I-II. Könyvtári Figyelô, 1993. 4. (545-560.) és 1994. 1. (15-28.) számában. Továbbá Rónai András: *Térképezett történelem*. Püski Könyvkiadó, Budapest 1993, valamint Bédi Imre: *A Pécsi Egyetemi Kisebbségi Intézet*. Pannónia Könyvek, Pécs 1994.

¹⁰Gyôri Szabó Róbert: *i. m.* 10.

¹¹*Nemzetiségi Kollégium alakult*. Reformátusok Lapja, 1989. június 25.; valamint Magyar Nemzet, 1989. június 13.

¹²A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium tagjai között szerepelt Antall József, Csepeli György, Csoóri Sándor, Hanák Péter, Hankiss Elemér, Herczegh Géza, Jeszenszky Géza, Konrád György, Pomogáts Béla, Pungor Ernô, Vásárhelyi Miklós, Vígh Károly és mások. Gyôri Szabó Róbert megállapítja: "A Titkárság kettôs szerepköre bizonyos hatásköri félreértéseket és zavarokat okozott, a Kollégium saját alárendelt szervezetének tekintette, míg a Titkárság az önálló mozgástér bővítésével próbálkozott, miközben a Kollégium széles körû legitimitást, politikai hátteret biztosított a számára."

¹³Tabajdi Csaba: *Egységes elvek, ésszerű munkamegosztás, összehangolt cselekvés - Gondolatok a magyarországi kisebbségvédelemmel és a külföldi magyarsággal kapcsolatos politikáról*. (kézirat, 1990) HTMH irattára. Tabajdi Csaba a Kollégium és a Titkárság tevékenységét értékelô tanulmányában az önszervezôdés kérdését helyezi a középpontba, amikor rámutat: "A kisebbségek sajátos érdekeinek kifejezésre juttatásához elengedhetetlen feltétel, hogy megfelelô érdekvédelmi és politikai képviselési szervezetekkel rendelkezzenek. A kifejezetten kisebbségi alapon szervezôdô intézmények átfogó hálózatának létrejöttéhez pedig az autonómia elvének érvényesítése biztosíthatja a legkedvezôbb alapokat. Az autonómia fogalma nem szûkíthetô le a területi autonómiára - amelynek ott lehet létjogosultsága, ahol a kisebbségek nagy, összefüggô tömbökben élnek -, hanem magában foglalja a helyi, kisközösségi autonómiát, önkormányzatot is." Tabajdi Csaba a kilencvenes években az alulról építkezô kisebbségi társadalmak intézményeit, az általa "autonómia-szigetek"-nek nevezett önszervezôdési, érdekmegjelenítési és -érvényesítési formákat, azok létrehozását és mûködtetését tekinti a legátfogóbb kérdésnek. Ebben látja az önmagáért tenni kész, cselekvô közösség fô erôforrását.

¹⁴ Bíró Gáspár a Titkárság rövid tevékenységén belül mérföldkőnek tekinti a kisebbségi törvény létrejöttét. Elmondása szerint: "Az Igazságügyi Minisztériumban nem akartak foglalkozni akkor ezzel a kérdéssel, nem tekintették olyan fontosnak, hogy legyen egy nemzetiségi törvény. Készültek mindenféle tétova tervezetek, de igazából nem foglalkoztak a dologgal, csak miután ez a hivatal (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság - megj. M. F.) nagyon ráment a kérdésre és kormány szintre emelte a dolgot, csak azután, januárban készült el az igazságügy saját tervezete, ami teljesen más volt koncepciójában is és struktúrájában is, mint a Titkárságé. Végül is az a változat került a Parlament elé, igaz nagyon sok módosítással, amit a Titkárság kezdett kimunkálni." - Gyôri Szabó Róbert: *i. m.* 417.

¹⁵ Uo. 436-437.

¹⁶ Gyôri Szabó Róbert: *i. m.* 415.

¹⁷ Uo. 416-417, valamint 419.

¹⁸ Nagy Gyula szerint "tulajdonképpen a Titkárság dolgozta ki a helyét átvevô két hivatalnak a célját, misszióját, felépítését, működési elvét. A Kollégiumból és a Titkárságból nôtt ki a késôbbi két intézmény. Világossá vált, hogy részben a határon túliak sajátos problémái és a hazai kisebbségek ettôl teljesen eltérô ügyei nem maradhatnak egy hivatalban." Uo. 426.

¹⁹ Uo. 422-423.

²⁰ *A határon túli magyarság helyzete.* Budapest é. n. (1998).

²¹ *A nemzeti megújulás programja.* Budapest 1990. 184.

²² *A Kormány 27/1991. (II. 16.) rendelete a tárca nélküli miniszterek feladatairól.* Magyar Közlöny, 17. sz.

²³ Entz Géza címzetes államtitkárrá történt kinevezésnek és a Titkárság tényleges működésének pillanatától egészen 1992. június 1-ig, a Titkárság önálló Hivatallá történt átalakulásáig folyt a vita a hatáskörök és a felügyelet közigazgatás-jogi meghatározását illetően. A kérdés tisztázásának, ismételt megfogalmazásának hatalmas irodalma van a Hivatal irattárában. HTMH - EGI/91/02030.

²⁴ "Az egységes kormányzati rendszer kialakítása érdekében javasoljuk, hogy a két szervezet kerüljön közös felügyelet alá, amelyet a kisebbségi ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszter gyakorolna." HTMH - EGI/91/430.

²⁵ "Két hivatal felállítása esetén is ésszerű lehet felügyeletük ellátása egy tárca nélküli miniszter által." HTMH - HB/91/1759.

²⁶ HTMH - EGI/91/02030.

²⁷ *90/1992. (V. 29.) Kormányrendelet a Határon Túli Magyarok Hivataláról.* Magyar Közlöny, 1992. június 1.

²⁸ "Konstruktív partnerséget kínálunk." Magyar Nemzet, 1991. július 17.

²⁹ *Koncepciótervezet.* HTMH - EG/1043/92. 2.

³⁰ A magyar Országgyűlés 1995. április 7-én fogadta el, megjelent a Magyar Közlöny 1995/28. számában. Lásd továbbá: *Az Európa Tanács válogatott egyezményei.* Conseil de l'Europe-Osiris, Budapest-Strasbourg 1999.

³¹ *Koncepciótervezet - Függelék. 4.* - HTMH-EG/1043/92.

³² Uo. 4.

³³ Uo. 5.

³⁴ *Észrevételek a Külügyminisztérium által készített kisebbségi koncepciótervezethez.* HTMH - EG/1043/92. 1.

³⁵ Uo. 4.

³⁶ *Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén.* HTMH - EGI/91/07050.

³⁷ *Szomszédunk Ukrajna.* Népszabadság, 1991. december 3.

³⁸ *Kárpátalja: igen az autonómiára.* Magyar Hírlap, 1991. december 5. A Magyar Nemzet néhány nappal korábban *Népszavazás lesz Kárpátalján az autonómiáról* című, terjedelmes írásában megállapítja: úgy tűnik, "a moszkvai puccs kudarcának köszönhető: Kárpátalján jóval erőteljesebben jelentkezett az elmúlt hetekben az ott élő népek, nemzeti kisebbségek törekvése és óhaja az autonóm Kárpátalja megteremtése iránt." - 1991. november 12.

³⁹ *Ukrajna törvénye a magyar autonóm körzetről.* Kárpáti Igaz Szó, 1992. május 8.

⁴⁰ *Magyar-Ukrán Alapszerződés - Kemény vita után: igen.* Népszava, 1993. május 12. Továbbá: *Elfogadták a Magyar-Ukrán Alapszerződést.* Népszabadság, 1993. május 12.; *Lebontottuk a keleti vasfüggönyt.* Pesti Hírlap, 1993. május 12.; *Heves vita után elfogadták a Magyar-Ukrán Alapszerződést.* Magyar Nemzet, 1993. május 12.; *Antall: az egyezmény következményei vállalhatók - Elfogadták a Magyar-Ukrán Alapszerződést.* Magyar Hírlap, 1993. május 12.

⁴¹ Idézi: Zacsek Gyula: *Kik voltak a szövegezők?* Magyar Fórum, 1993. május 13.

⁴² Uo.

⁴³ *Szerződés a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről.* 1992. december 16.

⁴⁴ 6. szakasz: A Horvát Köztársaság kötelezettséget vállal, hogy mindegyik etnikai és nemzeti közösségnek vagy kisebbségnek biztosítja:

a) a negatív diszkrimináció elutasítása elvének tiszteletben tartását, ahogy azt az 1. bekezdésben felsorolt nemzetközi szerződések előíranyozzák,

b) a jogot a védelemre minden olyan tevékenységgel kapcsolatban, amely fenyegeti vagy fenyegetheti a létüket;

c) a jogot az azonosságtudat ápolására, a szabad kultúra- és vallásgyakorlásra, a művelődésre és az anyanyelv használatára a magán- és közélet területén;

d) a védelmet az egyenjogú részvétel érdekében a közéletben, a politikai és gazdasági szabadságjogok érvényesülését a társadalmi élet minden területén, biztosítja a tömegtájékoztatási eszközök szabad használatát és az oktatás és a művelődés szabadságát;

e) a polgár döntési jogát arról, hogy mely etnikai, nemzeti közösséghez vagy kisebbséghez kíván tartozni, továbbá arról, hogy élvezhesse a választásból eredő összes jogosítványt, akár egyénileg, akár másokkal szövetkezve. (...)

⁴⁵ Horvátország 1991. december 15-én csatlakozott a korábban, május 31-én aláírt, a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén folytatott magyar-ukrán együttműködési *Nyilatkozat* hoz.

⁴⁶ *Barátság és együttműködési szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között.* 1992. december 1.; *Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról.* 1992. november 6.

⁴⁷ Bíró Gáspár: *Kollektív jogok?* Vigilia, 1996. 7. sz. 495. A szerző a kollektív jogok kiteljesítésének lehetőségét az autonómia (illetve az önkormányzat), mint társadalmi, politikai önszerveződési forma megvalósításában látja.

Rámutat: "A legtöbb esetben a közösségek önmaguk kívánnak dönteni a közösségként történő fennmaradásukat biztosító ügyekben, azaz élni kívánnak az önrendelkezési joggal." A szerző ugyanakkor a liberális nemzetállam eszméjével történő konfrontálódás mindenkor fennálló veszélyére is rámutat, hiszen ha az önrendelkezési jogok kiteljesítését biztosító autonómia politikai igénnyé válik, eltérő csoportidentitás jellegénél fogva a nemzeti állam lényegét érinti. "A nemzetállam a nemzet kollektív jogainak a kifejezője és megjelenítője. Két csoport kollektív jogait egy intézmény pedig egyszerre nem tudja képviselni..."

⁴⁸ Vékás János: *A kisebbségi polgár a nemzeti önrendelkezés és az állami szuverenitás között*. Pro Minoritate, 1992. március-április, 32-34.

⁴⁹ Bíró Gáspár idézett tanulmányában így fogalmaz: "Az etnopolitikai szemlélet régióinkban lényegében azt jelenti, hogy a »politika« jelentése a »mi« etnikumunk ellenségeire és barátaira összpontosul, azzal a nívóval, hogy az államon belül élő más etnikumok némelyike közösségenként és együttesen is belső ellenségnek számít, de legalábbis potenciális rendbontó". - Uo. 498-499.

⁵⁰ *Autonómia nélkül nincs demokrácia*. Új Magyarország, 1994. május 31. Krzysztof Czizewski az autonómia, mint az államszerveződés egy meghatározott formája és a szülőföld, mint lelki-szellemi és kulturális tartalom közötti szoros kapcsolatra mutat rá, amikor kifejti: "A gyökértelenség alapvető veszélye, hogy a megtartandó sajátosságok helyét a pénz és az állam foglalja el. De az emberek nem államra áhítoznak, mely túl nagy, távol áll tőlük és túl absztrakt, s ezért nem tudnak vele maradéktalanul azonosulni, hanem szülőföldre. Az identitások különbözőségére van szükség. Csak úgy lehetünk egyetemesek, ha lenyúlunk a gyökerekhez, s azokban fedezzük fel az univerzálisat." Ezért tekinti életfontosságú kérdésnek a kisközösségek autonóm érdekérvényesítési lehetőségeit és képességeit.

⁵¹ *Kormánynyilatkozat a magyar kisebbségekről*. Új Magyarország, 1992. augusztus 19.

⁵² *Sajtóközlemény Magyarország miniszterelnökének, a határon túli (Kárpát-medencében élő) magyarok vezetőivel történt találkozásjáról (1994. február 11.)* HTMH Tájékoztató 1994/2. Ikt. sz.: 279/2/94.

⁵³ *Emlékeztető a Balladur-terv jelenlegi változata kapcsán*. HTMH 609/2/94.

⁵⁴ *Az MSZP felszámolná a Kárpótlási Hivatalt*. Magyar Hírlap, 1994. április 15.

⁵⁵ Tabajdi Csaba: *Fordulat kell a magyar kisebbségi politikában*. Népszabadság, 1994. április 11.

⁵⁶ Entz Géza: *Előre vagy vissza? - A határon túli magyarsággal kapcsolatos politika alternatívái*. Népszabadság, 1994. május 2.; Vasárnapi Újság, 1994. május 15.

⁵⁷ *Az autonómia esélyei - Interjú Tabajdi Csaba politikai államtitkárral*. Romániai Magyar Szó, 1994. október 26.

⁵⁸ A 100/1995. (VIII 24.) Kormányrendelet 5. §-a a Hivatal feladatait további négy pontban bővítette:

f) véleményezi a határon túli magyarokat érintő koncepciókat, a jogszabályok és a nemzetközi megállapodások tervezetét;

g) figyelemmel kíséri a központi költségvetési forrásokból származó, a határon túli magyarok támogatására szánt összegek felhasználását, javaslatokat tesz a támogatások súlypontjainak kialakítására;

h) elősegíti a határ menti, a regionális és szubregionális társadalmi, kulturális és gazdasági együttműködést;

i) ellátja az államközi szerződések alapján létrehozott kisebbségi vegyes bizottságok működésével kapcsolatos feladatokat. - Magyar Közlöny 1995/69. szám.

⁵⁹ Tökés László: *Nyílt levél Magyarország választás előtt álló pártjaihoz*. Népszabadság, 1994. április 28.

⁶⁰ *Az MSZP elnökének válasza*. Népszabadság, 1994. április 28.

Új Szó, 1994. június 13. - Az 1994. október 2-án megtartott választásokon a várakozásoknak megfelelően Meciar és pártja győzött. Politikai elemzők jogosan tették fel a kérdést: mi az oka annak, hogy "Európában egyedülállóan egy ország lakosságának a fele politikai szélsőségekre és populistákra szavazott"? (A meciari nacionalista és a baloldali populista gyűjtőmozgalom összesen 47 százalékot kapott.). Scipiades Iván: *Szlovákiai változatok választás után*. Magyar Hírlap, 1994. október 5.

⁶² *Az RMDSZ bírálja a kisebbségi tanügyi törvénytervezetét*. Népszabadság, 1994. június 16.

⁶³ *A kölcsönös tájékoztatás érdekében - Markó-Horn találkozó*. Erdélyi Napló, 1994. július 27.

⁶⁴ *A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Állásfoglalása a román-magyar alapszerződésről*. Romániai Magyar Szó, 1994. szeptember 7.

⁶⁵ Méray Tibor: *Az idő nem sűrget*. Népszabadság, 1994. október 19.

⁶⁶ *Az Európa Tanács válogatott egyezményei*. Conseil de l'Europe-Osiris, Budapest-Strasbourg 1999. 153-162.

⁶⁷ Uo. 155.

⁶⁸ 1994. szeptember 28-án Visegrádon a Médiahajó rendezvényének keretében, hazai politikusok és a határon túli magyar pártok vezetőinek részvételével *Útban az alapszerződések felé* címmel beszélgetést rendeztek e témában, amelyet a Kossuth Rádió Határok nélkül című műsora sugárzott, amelynek keretében először csaptak össze az érvek és az ellenérvek.

⁶⁹ *Már nem ragaszkodna a gyors alapszerződésekhez*. Magyar Hírlap, 1995. február 24.

⁷⁰ *A szlovákiai magyar pártok garanciákat szeretnének*. Magyar Hírlap, 1995. március 18.

⁷¹ *Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről*. Népszabadság, 1995. március 20.

⁷² *Együtt gazdagodjunk, de hogyan...* Erdélyi Napló, 1995. április 5.; *Magyar a magyarnak*. HVG, 1995. április 8.; Tabajdi Csaba: *A gazdaság a nemzeteszme fedezete - A magyar kisebbségek egzisztenciateremtését kell támogatni*. Népszabadság, 1995. április 28.

⁷³ Lábod László: *Az autonómia a kisebbségi önvédelem eszköze*. Népszabadság, 1995. november 10.; *Autonómia önvédelemből*. Új Magyarország, 1995. november 10.; *Autonómia: se vele, se nélküle*. Erdélyi Napló, 1995. november 15.

⁷⁴ *A magyar-magyar csúcs közös nyilatkozata*. Népszabadság, 1996. július 20.

⁷⁵ *A budapesti magyar-magyar csúcs visszhangja - Pozsonynak nem tetszik*. Magyar Hírlap, 1996. július 8.

⁷⁶ *Pozsony és Belgrád fenntartásait hangoztatja - Nyilatkozatok a magyar-magyar csúcsról*. Népszava, 1996. augusztus 8.

⁷⁷ *Szlovák-román ösztűz a magyar-magyar csúcsra*. Magyar Hírlap, 1996. július 9.

⁷⁸ Tökés László: *Bennünket nem lehet megkerülni a román-magyar államszerződés megkötésénél*. Erdélyi Napló, 1994. november 2.

⁷⁹ *Emlékeztető (I-IV.)*. Romániai Magyar Szó, 1994. március 10, 11-12, 13, 14.

⁸⁰ Varga Attila: *Az alapszerződésről három tételben*. A Hét, 1994. november 4.; Bíró Gáspár: *A jogcentrikus kisebbségpolitika esete az alapszerződéssel*. Magyar Narancs, 1995. március 16.

- ⁸¹ *Markó: a vita befolyásolhatja az erdélyi magyar közvéleményt.* Magyar Hírlap, 1996. szeptember 4.
- ⁸² *Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról.* Népszabadság, 1996. szeptember 2.
- ⁸³ *Tartalmi nyereség a lábjegyzetért cserébe - Kovács László: Az ET 1201-es ajánlása kötelezettségként került az alapszerződésbe.* Népszabadság, 1996. augusztus 17.
- ⁸⁴ *Egymással felelő nyilatkozatok az alapszerződésről.* Népszava, 1996. augusztus 24.
- ⁸⁵ *Tabajdi Csaba: Számvetés és előretételezés - Négy év kormányzati munkájának mérlege, s a jövő feladatai.* In: *A határon túli magyarság helyzete.* Budapest é. n. (1998). 19.
- ⁸⁶ *Beszámoló a Határon Túli Magyarok Hivatala tevékenységéről a Kormány hivatalba lépésének első hat hónapjában - 1995. január 15. - HTMH.*
- ⁸⁷ *A Miniszterelnöki Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatala kezdeményezésére tartott rendezvények.* In *A határon túli magyarság helyzete.* Budapest é. n. (1998)
- ⁸⁸ *Több pénz jut a határon túli magyarságnak - Szabó Tibor, a HTMH elnöke a szolidaritásról, a partnerségről és a varázsszavakról.* Magyar Nemzet - Kisebbségek, 1999. január 14.
- ⁸⁹ *Szabó Tibornak, a Határon Túli Magyarok Hivatala elnökének előadása.* Magyar Külügyminisztérium, 1999. július 27. (gépirat)
- ⁹⁰ *Magyar-magyar csúcs még az idén - Orbán Viktor fogadta a határon túli szervezetek vezetőit.* Népszabadság, 1998. augusztus 21.
- ⁹¹ *A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozata (1999. november 12.) Romániai Magyar Szó, 1999. november 15.; HTMH "Observer", 1999. november 17.*
- ⁹² *Stratégiai előrelépés - Duray Miklós nyilatkozata a MÁÉRT kapcsán.* Új Szó (Pozsony), 1999. november 13.
- ⁹³ *A felvidéki magyarság a partnerségért - "Szlovákiában és Romániában a kisebbség stabilizáló tényező" - mondta Duray Miklós.* Napi Magyarország, 2000. január 8., 24.
- ⁹⁴ *Takács Csabának, az RMDSZ ügyvezető alelnökének nyilatkozata a MÁÉRT-ről.* Bihari Napló, 1999. november 16.
- ⁹⁵ *Az uniós előnyöket ki kell terjeszteni a határon túli magyarokra is - Szakmai párbeszéd kell.* Krónika (Kolozsvár), 1999. november 16.

- [Biczó Gábor: Megjegyzések Vetési László: Szórványstratégia - nemzetstratégia című tanulmányához](#)
- [Bodó Barna: Jövőtervezés és bűnbánat](#)
- [Péter István: Szórvány - kisebbség - etnikum - erdélyi magyarság](#)
- [Tóth Pál Péter: Szórványban... Hozzászólás Vetési László vitaindító írásához](#)
- [Gergely Ferenc: A megoldott kévék](#)
- [dr. Schneller Károly: Szórványok és szigetek sorsa Kolozs vármegyében VI.](#)
- [dr. Szathmáry Lajos: Gyakorlati hozzászólás a magyar szórványügyhöz](#)
- [Bakk Miklós - Székely István: Az RMDSZ és az önkormányzati választások](#)
- [A kisebbségek jogai - Nyilatkozat az etnokulturális és nemzeti kisebbségekre, valamint őshonos lakosságokra vonatkozó liberális demokrata elvekről](#)
- [Benjamin Neuberger: Nemzeti önrendelkezés: egy fogalom dilemmái](#)
- [Sorban Angella: "Tanuljon románul a gyermek, hogy jobban érvényesülhessen"](#)
- [Izsák Balázs: A román tanügyi törvény a nemzetközi jog szemszögéből](#)

- Jánki András: Mítosz és valóság
- Kiss Dénes: Civil szféra és politikum
- Mák Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999)
- Süket Levente: Pro Universitate Siculorum
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón
- Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság hatásköre
- Horia-Roman Patapievici: Egy identitáselmélet margójára
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1989

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék