

A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között

1. Helyzetelemzés – nemzetpolitika vs. külpolitika 1990-től

A magyar kisebbségek helyzetének kérdése 1988-tól kezdve¹ közösségi felelősségként, erkölcsi kötelességként jelent meg a közéletben, Magyarország külpolitikai szerepvállalásának kontextusában ez a megközelítés nagyrészt a mai napig meghatározza a nemzetpolitika helyét. A Magyar Köztársaság alkotmányában is megjelenő felelősségvállalás gyakorlatba ültetésének ugyanakkor akadály lehet, hogy tartalmának értelmezésében a minimális konszenzus kialakítása is nehéz.² Mindezek mellett elmondható, hogy a külpolitika és a nemzetpolitika eszközei és céljai jelentősen különböznek, sokszor egymással ellentétbe is kerülhetnek.³

A nemzetpolitika (vagy magyarságpolitika) a magyarságot mint nemzeti közösséget célozza meg, amellett, hogy az elmúlt majdnem húsz év gyakorlata

-
- 1 Szűrös Mátyás-interjú, Kossuth Rádió, 1988. január 25. megjelent: Tabajdi Csaba (szerk.): *Mérleg és számvetés tizenhárom év után. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdetei*. Codex Print Kft., Budapest, 2001. 55–61. és Szokai Imre – Tabajdi Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet* 1988. február 13.
 - 2 Lásd erről Öllös László: A Magyar Köztársaság alkotmánya és a magyar kisebbségek. *Fórum*, 2006. 2. szám. 59–71.
 - 3 Ezt a kettősséget nagyon jól jelzi, hogy az Alkotmány 6. szakasza 3. bek., amelyben az ún. felelősség klauzula értelmezését, a 6. szakasz többi bekezdése, a 7. szakasz jelentősen leszűkíti, ahogy erre Bíró Gáspár felhívta figyelmemet. „6. § (1) A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől. (2) A Magyar Köztársaság együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. (4) A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. 7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” A nemzetközi jog alapelvei illetve a klasszikus külpolitika esz-köztára viszonylag jól behatárolja, meddig terjedhet az anyaország „felelősségérzete”.

alapján a kormányok ezt a politikai területet igen változatosan értelmezték.⁴ A nemzetpolitika nem is feltétlenül jelent kisebbségpolitikát (amely a kisebbségek jogainak védelmét kívánja erősíteni), hanem annál több, morális, közösségi tartalommal bírhat, például, amikor a magyar nemzet határmódosítás nélküli reintegrációját vagy a magyar kulturális nemzet egységének megerősítését tekinti céljának, ami pragmatikusan a határon túli magyarok és Magyarország érdekeinek összehangolását jelentheti. Érdemes megtenni ezt a különbségtételezt annak ellenére is, hogy Magyarországon a nemzetpolitikát vagy magyarságpolitikát sokszor retorikai fordulatként használja a politikai elit.

Alapvető dilemma ebben a tekintetben, hogy amíg a külpolitika egyértelműen az államhoz kötődik, mint a nemzetközi kapcsolatok szereplőjéhez; addig a nemzetpolitika esetében az állam-centrikus megközelítés komoly feszültségek forrása lehet. Ezt tükrözte egyebek mellett a státustörvény értelmezése körül kialakult/gerjesztett nemzetközi vita is. A modern nemzetállamban a politikai közösséget az állampolgárok közössége jelenti, az állam és az egyén közötti kapcsolat pedig az állampolgárság jogi szabályozásával intézményesül. A nemzethez tartozás tudata és képviselte azonban nem írható le egyszerűen, sőt jogilag igen körülményesen volna egyáltalán definiálható. Ezt az alapvetően kulturális-érzelmi-történelmi dimenziót a realista külpolitika eszköztára csak komoly nehézségek, feszültségek árán tudja kezelni, ha tudja egyáltalán.

1990 óta a magyar külpolitika három alapvető célt tűzött ki maga elé, amelyben hosszú ideig a parlamenti pártok és az egymást követő kormányok között konszenzus alakult ki:

- az euro-atlanti integráció,
- a jó szomszédságpolitika,
- határon túli magyarok támogatása.

Annak ellenére, hogy a politikai retorikában a három célkitűzést egyenrangúnak tekintették, a valóságban egyértelműen látszik, hogy az euro-atlanti integráció (azaz mindenneelőtt a NATO- és EU-tagság) elérésének célja egyértelműen elsőbbséget élvezett.⁵

1.1. A kétoldalú szerződések tanulságai

Az 1990-es évek elejét jellemző kedvezőtlen politikai légkör, a kisebbségekkel szembeni gyanakvás és féltelmek ellenére a szomszédos országokban

4 Vö. pl. Bárdi Nándor: *Tény és való*. Kalligram, Pozsony, 2005. 131–146.

5 Vö.: Törzsök Erika: *Kiszabadulva a félelem fogságából*. 4. <http://www.eokik.hu/publikaciok/Publicisztikak/kiszabadulva.pdf>

elő magyar kisebbségek nem destabilizálták a térséget, sosem léptek le a jogi követelések demokratikus intézményi keretek közötti képviselésének útjáról. Ez különösen a Szlovákiával és a Romániával kötött alapszerződések előkészítésében és elfogadásában játszott nagy szerepet a nemzetközi közösség előtt. Az 1991–1996 közötti kétoldalú jószomszédsági szerződések (alapszerződések) megkötése jól tükrözi ezt a geopolitikai stabilizáló szerepet – annak ellenére, hogy a magyar kisebbségek jogainak kiterjesztésében nem hoztak áttörést (lásd alább), az államközi kapcsolatok konszolidálásában sikerként lehetett értékelni az alapszerződéseket.

1990 után az alapszerződések megkötésének egyik legkomolyabb ösztönzője a nyugati szövetségesek elvárása volt, hogy ezzel Magyarország és szomszédjai véglegesen rendezzék kisebbségi és határvitáikat. Magyarország ünnepélyesen és ismételten megerősítette a határok megváltoztathatatlansága melletti elkötelezettségét, míg a szomszédos honos államok (host state) beleegyeztek a kisebbségek jogainak szerződésbe foglalásába. A kisebbségi klauzulák azonban legtöbbször általánosságokat tartalmaznak, illetve a meglévő nemzetközi normák jogi alkalmazására tesznek ígéretet. Legnagyobb hiányosságuk ezen a téren az ellenőrzés és a szankciók hiánya. Az alapszerződések kisebbségi klauzulái valójában nem élnek. Amíg a határok sérthetlensége melletti kiállás egy passzív magatartást követel meg, így ennek betartása és ellenőrzése viszonylag könnyű (az állam tartózkodik valamilyen cselekménytől), addig a kisebbségi jogok érvényesítése aktív, cselekvő magatartást követel meg – ennek ellenőrzése már az eltérő értelmezések közötti vitákat rejti magában, a szerződések pedig nem ismernek semmilyen közös vagy külső „döntőbírói” testületet.

Mindez azt jelenti, hogy a kétoldalú szerződések a kisebbségpolitikai célok tekintetében erőtlen eszköznek bizonyultak, a szerződésekben foglaltak végrehajtása az érintett állam belátásán múlik. A szerződések végrehajtását felügyelni hivatott államközi vegyesbizottságok szerepe marginális, a vegyesbizottságokban hozott döntések gyakorlatba ültetésének számonkérésére nincsenek eszközök.

Bár a magyar kisebbségek legfontosabb követelése, az autonómiához való jog közvetlen vagy közvetett formában minden szomszédos országgal kötött szerződésben megjelent,⁶ annak megvalósítása az érintett országok

6 Az alapszerződések és kisebbségvédelmi egyezmények, amelyeket Magyarország 1991–2003 között minden szomszédos országgal megkötött, lényegében a jószomszédi együttműködés alapjait és a kisebbségi jogok kereteit voltak hivatottak letenni. Ezek közül a Horvátországgal, Szlovákiával, Szlovéniával, Ukrajnával és Romániával kötött szerződések külön cikkekben foglalkoznak a kisebbségek jogaival. Míg Magyarország

belpolitikai helyzetétől függ: míg Horvátország, Szerbia biztosítja a kulturális autonómia lehetőségét, Szlovéniában pedig emellett bizonyos területi autonómiával is rendelkeznek a muravidéki magyarok, addig Szlovákia, Románia, Ukrajna kísérletet sem tett a kisebbségi autonómia-követelések kielégítésére. A kisebbségi jogok törvényi szabályozását ezekben az országokban nem az alapszerződések végrehajtása, hanem attól függetlenül az európai integráció követelményei, a nemzetközi standardok átvétele és a belpolitikai fejlemények alakították. Szlovákia és Románia esetében az elmúlt években kisebbségi ügyeket illetően az alapszerződéseknel nagyobb szerepet játszott az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményéhez és a Nyelvi Chartához való csatlakozásuk (bár Románia ez utóbbit a mai napig nem ratifikálta),⁷ annak ellenére, hogy ezek a multilaterális szerződések az alapszerződésekben foglaltaknál szűkebb kötelezettséget jelentenek az államok számára.

Ezen a téren leginkább a magyar-szlovén és a magyar-horvát megállapodások voltak sikeresek, mivel ezeket a szerződéseket az érintett országokban élő kisebbségek csekély száma és a kölcsönös politikai érdekek miatt sikerült gyakorlatba is ültetni, helyesebben a kialakuló gyakorlat ezekben az országokban megfelel a kétoldalú szerződéses kötelezettségeknek. Érdemes

1992-ben Szlovéniával, 1995-ben Horvátországgal és 2003-ban Szerbiával külön kisebbségvédelmi egyezményeket is kötött. A szerződő felek semmilyen hatásos eszközzel nem rendelkeznek arra az esetre, ha a szerződésben foglaltakat valamely szomszédos szerződő ország nem tartja be. A szlovák-magyar és a román-magyar alapszerződések ellenőrzésére hivatott vegyesbizottságok működése/működésképtelensége kitűnően példázza ezt. A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről Eszéken, 1995. április 5-én aláírt Egyezmény 9. cikk.; A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés 16. cikk (1b) pont; A Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló, Budapesten, 2003. október 21-én aláírt Egyezmény 9. cikk; A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés 16. cikk; A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés 15. cikk 4. bek.; A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés részét képező Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, preambulum és 5. pont.

7 Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény (1995), E.T.S. 157 és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartája (1992) E.T.S. 148.

volna ezen jógyakorlatokat (good practice) hivatkozási alapként más bilaterális kapcsolatokban is felhasználni, annak ellenére is, hogy döntő hatás nem várható tőlük.

A szomszédságpolitikában az 1990-es években meghatározó alapszerződések megkötése nem oldotta fel a bilaterális kapcsolatokban meglévő konfliktusforrásokat (magyar kisebbségek helyzete, stabil hosszú távú társadalmi-politikai kiegyezés nemzeti kérdésekben vagy akár a magyar gazdasági befektetőkkel szemben esetenként megjelenő adminisztratív diszkrimináció), ugyanakkor elengedhetetlen szerepe volt Magyarországnak és szomszédjai európai integrációjában.

1.2. Az európai integráció hatása

2004. május 1-jén véglegesen elveszett a magyar külpolitika hármas célrendszerének aktualitása. Az EU-tagság megszerzésével már nem az európai integrációhoz való alkalmazkodás, hanem annak alakítása lehet a magyar külpolitika célja. Ezzel együtt a jószomszédi kapcsolatok építése és a határon kívül élő magyar kisebbségek támogatása továbbra is meghatározó területei lesznek a magyar külpolitikának. Milyen mértékben lehet az uniós tagság adta új helyzetet a magyar kisebbségek érdekében felhasználni?

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

Ennek ellenére Magyarország hangot tudott adni a kisebbségek iránt érzett aggodalmainak, mindenekelőtt az Európai Parlament magyar képviselői több esetben is sikerrel lobbiztak azért, hogy egy-egy Romániáról vagy Szerbiáról szóló határozatban az ott élő magyar közösség számára fontos problémák megjelenjenek. Így pl. fel tudták hívni az EU intézményeinek figyelmét a vajdasági magyarok elleni atrocitásokra vagy a román csatlakozás során a kisebbségi jogok törvényi szabályozásának hiányosságaira. Ezek a politikai sikerek azonban csak részlegesek lehettek, ahogy azt Románia csatlakozásának példája mutatja, a magyar politikai elit, döntési kényszerben egyöntetűen az integrációs célokat helyezte előtérbe, a kisebbségpoliti-

kai célokkal szemben. Az a meggyőződés vált uralkodóvá, hogy az EU-tagság olyan elsőrendű érdek az érintett országokban élő magyar kisebbségek számára is és a bilaterális kapcsolatokban is, amelyet mindenekfelett támogatni kell.⁸ Mindez azt mutatja, hogy bár új fórumok nyíltak a magyar kisebbségek érdekeinek képviseletére, de ezeken keresztül csak közvetett módon lehet a határon túli magyar kisebbségek jogait érvényesíteni, helyzetét javítani – elsősorban az uniós politikákon, az európai integráció nyújtotta előnyökön (pl. határok átjárhatósága) keresztül.

Magyarország uniós csatlakozása miatt a kormányzati politikában is jelentős hangsúlyváltások történtek: előtérbe kerültek a gazdasági fejlesztés, az uniós források bevonása a magyar kisebbségi közösségek támogatásába, a kétoldalú gazdasági-fejlesztési együttműködés megerősítése, a határon átnyúló regionális támogatások.⁹ Az utóbbi években a bilaterális kapcsolatokban is a gazdasági, fejlesztési kérdések és a közös kormányulések formájában a politikai kapcsolatok erősítése lett hangsúlyos anélkül, hogy az egyes országokban a legfontosabb magyar kisebbségi követelések teljesültek volna.

A 2006-os magyar kormányprogram egyértelműen a sikeres európai integráció keretében fogalmazza meg nemzetpolitikai céljait is.¹⁰ Stratégiai célnak tartja a szomszédos államok európai uniós csatlakozásának elősegítését, kiemelkedő lehetőségnek tartja az uniós fejlesztési támogatások hatását a magyar kisebbségek által lakott területek felzárkóztatására. Mindemellett egyértelműen kiáll a kisebbségi kollektív jogok nemzetközi elismertetése és a határon túl élő magyar kisebbségek autonómia-követelése mellett.¹¹ Ezt a megközelítést tükrözi a kormány új Európa-politikai stratégiája is.¹² A két kérdéskör együttes és egyformán hangsúlyos megjelenítése a kormányprogramban jól tükrözi, hogy a magyar külpolitika változatlanul magával hordozza az elmúlt másfél évtized dilemmáit. Ennek feloldása az EU keretei között sem biztos, hogy könnyebb feladat, mint az EU-csatlakozást megelőző időkben volt.

8 Így a magyar parlament egyöntetűen támogatta Románia tagságát, annak ellenére is, hogy a magyar kisebbség követeléseinek teljesítésére (pl. kisebbségi törvény elfogadása, magyar tagozatok indítása a Babeş-Bolyai Tudományegyetemen) az EU-csatlakozás idején tett román kormányzati ígérek nem teljesültek.

9 Gémesi Ferenc: Tájékoztató a Kormány külhoni magyarsággal kapcsolatos politikájáról. 2007. január.

10 Új Magyarország – szabadság és szolidaritás, 2006. május 30. H/64 Országgyűlés Hivatala.

11 Uo. 79–83.

12 A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól, Budapest, 2006. december, 4.10. pont.

1.3. Támogatáspolitikai és külpolitika

A magyarságpolitika egy sajátos területe a határon túli magyaroknak nyújtott állami anyagi támogatások rendszere, amely a közvetlen kapcsolatok fenntartásában 2001-ig mindenekelőtt félcivil eszközökre (alapítványi támogatáspolitikai) épített. A magyar állam 2006. decemberéig döntően közalapítványi rendszerben nyújtott támogatást a határon túli magyar közösségeknek, amely támogatások azonban nem államközi szerződéseken alapultak, így a magyar állam egyoldalú szerepvállalását jelentették. Ráadásul gyakran a hazai és a kisebbségi magyar politikai elit közötti alkuk alapján, nem feltétlenül az objektív szükségégek szerint. A nemzetpolitika neuralgikus pontja ebben a tekintetben a támogatáspolitikai átláthatatlansága, a civil és az állami kezdeményezések keveredése volt.¹³ Méltányolható törekvés, hogy a támogatásokat az utóbbi években egyre jobban a normatív elosztás felé kívánja áttolni a magyar kormány.

A státustörvény vagy kedvezménytörvény volt az első olyan eszköz, amely kilépett az alapítványi támogatáspolitikai keretei közül, és egyértelműen nemzetpolitikai célként sajátos jogi kapcsolatot kívánt teremteni a Magyar Köztársaság és a határain kívül élő magyarok között. A törvénnyel szemben (elsősorban Románia és Szlovákia tiltakozásának hatására) megfogalmazott nemzetközi kritika eredménye lett ugyanakkor, hogy nemzetközi szinten megpróbálták körülhatárolni az anyaországok szerepvállalását határon túli kisebbségeiket illetően, és ahogyan azt az Európa Tanács Velencei Bizottsága jelentésében¹⁴ kimondta, ezen a téren – a kedvezménytörvény céljaival összhangban – a kulturális, identitást megőrző támogatások a nemzetközi jog alapján is legitimek.

13 A támogatáspolitikai céljait azonban nem feltétlenül jelenítette meg a külpolitika, ami esetenként azt jelenti, hogy az érintett honos állam más kisebbségi intézményeket támogat, mint a magyar állam és a kisebbségi támogatásokban a két állam között nincs vagy csak minimális az együttműködés. Ennek egyik eklatáns példája az Erdélyi Magyar Tudományegyetem létrehozása, amely kizárólag magyar állami támogatásokból működik, amellet, hogy sem az erdélyi magyar közösség nem mondott le egy román állami finanszírozású magyar nyelvű egyetem követeléséről, sem Magyarország e követelés támogatásáról, míg a román állam ma több romániai felsőoktatási intézményben is különböző mértékben, de biztosít magyar nyelvű képzéseket.

14 Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról Jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése. (Velence, 2001. október 19–20.)

Mindazonáltal a státustörvény egyértelműen állam-centrikus, közjogi felfogást tükrözött, olyan jogi kapcsolatot hoz létre a magyar állam és idegen állampolgárok között, amely kulturális-érzelmi nemzeti közösséget jelent, amely azonban a nemzetközi jog alapján egyértelműen elfogadható állampolgársági kötelék helyett nehezen értelmezhető. Ezzel ugyanis Magyarország nemcsak kilépett a félcivil alapítványi támogatások színfala mögül és kvázi-normatív alapra helyezett bizonyos támogatásokat, hanem törvényben szabályozta a szomszédos országokban élő magyar kisebbségekkel való viszonyát. Ám ez problematikusnak bizonyult, mert nemzetközi jog alapján nehezen besorolható kapcsolatot hozott létre.¹⁵ Az állampolgárság intézménye ugyanis az egyetlen olyan kapocs, amely az államok és az egyének közötti kapcsolatot jogi értelemben nemzetközileg egyértelműen elfogadhatóvá teszi.¹⁶ A kedvezménytörvény azonban, ahogy azt preambuluma is kimondta, a magyar nemzet kulturális-érzelmi közösségét fejezte ki.

A magyar állampolgárság kiterjesztésével kapcsolatban a kisebbségi magyar társadalmakban élő elvárásoknak azonban a hazai jogi szabályozás még nem tudott megfelelni.¹⁷

Az a tény, hogy a határokon kívül élő magyarság közel 90 százaléka EU-tagállamok területén él, a támogatáspolitikai célokat is átalakította. A korábbi alapítványi struktúrát az oktatás, kultúra, média vagy önkormányzati együttműködés támogatása terén a Szülőföld Alap váltotta fel, amely mellett a magyar kormány hangsúlyozza a térségi fejlesztések uniós forrásokból való támogatását.¹⁸ Az új támogatáspolitikai hatékonyságát azonban még nem lehet felmérni és a Szülőföld Alap működése is túlzottan a magyar kormány és a határon túli magyar politikai erők befolyása alatt áll.

Összességében az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a nemzetpolitikai stratégia túlnő a klasszikus külpolitika keretein, ám várhatóan a jövőben is elsősorban annak részeként jeleníthető meg leginkább, ezért ennek eszköztárára is tekintettel kell lennie.

15 Ezen a törvény 2003-as módosítása részben változtatott.

16 Malcolm N. Shaw: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 169–171.

17 Az állampolgárság megadásánál az államok szabadon határozzák meg preferenciákat, így Magyarország mellett Európa számos országában bevett gyakorlat, hogy az állampolgársági kötelék létrehozásában a nemzeti közösség tagjai előnyben részesülnek. Ehhez, egyes esetekben a helyben lakás sem szükséges (pl. Spanyolország, Olaszország 2001–2006 között stb.).

18 2005. évi II. tv. és annak módosításai.

2. Lehetséges pozitív, semleges és negatív forgatókönyvek az EU keretei között

Az Európai Unióhoz való csatlakozás nem oldja meg a kisebbségek problémáit. Az európai integráció fejlődése mindig többesélyes. Érdemes a kedvező és kedvezőtlen jelenségeket egyaránt számba venni.

1. Jelenleg a keleti bővítés hatására is több figyelmet szentelnek az alapvető jogok tiszteletben tartásának, az európai sokszínűség megjelenítésének, a kultúrák kölcsönös megismertetésén keresztül az európai kohézió megteremtésének. Kedvező fejlemény, hogy a soros német elnökség kiemelkedő célja, hogy kimozdítsa holtpontonról az Alkotmányszerződés elfogadását. Akár jelenlegi formájában kerül erre sor, akár egy új, kevésbé ambiciózus szerződés előkészítésére (ez utóbbi valószínűbbnek látszik), Magyarország fontos érdeke, hogy az *integráció értékei között a kisebbségek jogainak védelme* is – legalább a mostani utalás formájában – megmaradjon. Egy erősebb formában ez jogi alapot adhat arra, hogy a későbbiekben az Unión belül a kisebbségek kultúráinak megőrzése, társadalmi integrációjuk elősegítése, jogaik biztosítása integrációs programként is megjelenjen. Kedvező forgatókönyv ezen a téren az lenne, ha az új alapszerződés keretében olyan formában jelenne az Unió kisebbségek védelme iránti elkötelezettsége, amely egy jövőbeni uniós kisebbségpolitika csírája lehetne. A minimális célkitűzés ebben a kérdésben az Alkotmányos Szerződés 2004-ben elfogadott tervezete szövegének megtartása, amely egyáltalán elismeri a kisebbségek létezését.

2. Ennek az optimista forgatókönyvnek azonban korlátozott esélyei vannak: az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az európai integrációban a közös értékekkel szemben a nemzeti érdekek kerülnek előtérbe – ez azt is jelenti, hogy a gazdasági integráció mélysége lesz az egyetlen tartós eleme a közös együttműködésnek. Ráadásul ez segítheti az ún. „*kétsebességes Európa*” kialakulását is, amelyben a „*második vagy periféria-tagállamok*” nemcsak a gazdasági együttműködés bizonyos területeiben nem vesznek részt, hanem az integráció politikai közösségében is csak korlátozottabban. A kulturális sokszínűség kisebbség-barát megerősítése ellen hat az is, hogy az EU több régi és új tagállamában is az elmúlt években megerősödtek a nemzeti elkülönülés, a politikai nacionalizmus képviselői. Románia és Bulgária csatlakozásának egyik eredménye lett, hogy az Európai Parlamentben megalakult az Identitás, hagyomány, szuverenitás képviselőcsoport, amelynek tagjai között többen az európai integráció tagadását és a nacionalista bezárkózás álláspontját képviselik. Ugyancsak kedvezőtlen fejlemény, hogy az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítása után az integrációs politikákkal szemben több országban is

a nagy, értékelvű célok helyett a pragmatikus kormányközi együttműködés támogatása került előtérbe. Ez azzal is jár, hogy az Unió kevésbé lehet képes a tagállamokkal szemben a közös értékek, így a sokszínűség, az emberi jogok és az európai kultúrák védelme terén fellépni. A *nemzeti bezárkózás* egyik következménye lehet, hogy uniós szinten is gyengül a nacionalista, kisebbségellenes politikai erőkkel szembeni fellépés. Ilyen politikai fordulat esetén Magyarország – az EU-tagság miatt is – jóval eszköztelenebb lehet a szomszédos országok magyar kisebbségeivel szemben hátrányos kormányzati politikák elleni fellépésben. Sokan bizakodnak abban, hogy uniós tagság mérsékli a szélsőségesen nacionalista, nyíltan kisebbség-ellenes politikai kormányzatok hatalomra kerülésének veszélyeit, de ennek korlátait jól mutatja egy szélsőséges nacionalista párt részvétele Robert Fico szlovák kormányfő koalíciójában.

3. Az Európai Unió további bővítése, elsősorban az egykori Jugoszlávia volt tagállamai felé és Törökország irányában, minden valószínűség szerint a pragmatikus intézményi reformoknak kedvez. Tény, hogy maga a további bővítés kérdése is függőben van, de joggal valószínűsíthető, hogy amennyiben egy pragmatikus, minden tagállam számára elfogadható szerződösszöveg születik, úgy a bővítés ismét a reflektorfénybe kerül. Ebben az esetben is remélni lehet, hogy még ha a kisebbségek jogai a jelenlegi Alkotmányos Szerződés-tervezetben foglalt utalás szintjén sem jelenik meg az EU értékei között a közösségi jogban, tágabb megközelítésben az emberi jogok fogalmába beleérthető. Másfelől pedig olyan államok csatlakozása várható, amelyek komoly kisebbségi problémákkal küzdöttek és küzdenek. Az EU ezért mindenképp várható, hogy *külpolitikájában* hangsúlyosan fogja a *kisebbségek védelmének* ügyét is kezelni. Az 1993-as koppenhágai kritériumok – köztük a kisebbségek védelmének feltétele – betartatása fontos szerepet kell, hogy kapjon a bővítési politikában. A belső közösségi politikákban azonban komoly elmozdulást ez nem hozhat. Magyarország részéről egy ilyen semleges forgatókönyv a jelenlegi stratégia megerősítését kívánhatja: a közösségi programokban törekedni kell a kisebbségek szempontjainak megjelenítésére, másrészt a magyar kormány és a magyar EP képviselők a magyar kisebbségek jogsérelmeire (különösen a nem uniós tagállamokban élőkére) az EU intézményeinek figyelmét is felhívhatják, mozgósíthatják ezeket.

3. A magyar külpolitika által követendő elvek, értékek

Magyarország számára továbbra is erkölcsi-politikai felelősség a határon túli magyarok érdekeinek a Magyar Köztársaság érdekeivel összhangban való nemzetközi képviselete. Ahogy a magyar kormányok programjai is rendsze-

rint kimondják, Magyarország támogatja a magyar kisebbségek autonómia-törekvéseit, a jószomszédi kapcsolatok fejlesztését és a nemzetközi kisebbség-védelmi normák megerősítését. Az EU-tag Magyarországnak már nemcsak a konkrét magyar nemzeti ügyekben célszerű fellépnie, hanem egy olyan politikai identitást kell kialakítania az EU-n belül, amely a magyar kisebbségeken túl általában az emberi jogok és a kisebbségek védelmében elkötelezett államot jellemez. Ennek egyik eszköze lehet az ország nemzetközi humanitárius tevékenységének megerősítése, az EU külpolitikájában, válság-kezelő misszióiban a sajátos emberi jogok, a kisebbségi jogok védelmének alapelveit képviselő konzekvens álláspont. A nemzetközi jogi standardok erősítése, a kisebbségeket érintő nemzetközi okmányok fejlesztése is ebbe bele tartozik.

Magyarországnak – híven az elmúlt 15–17 év politikai retorikáját valóra váltva – következetesen ki kell állnia a kisebbségi közösségek jogai, a magyar kisebbségek autonómia-igénye mellett. Az európai integráció keretében egyre komolytalanabb és hiteltelenebb lesz minden olyan érv, amely az autonómiában a kisebbségek területi elszakadásának első lépcsőfokát látja. Ezért fontos, hogy a jó gyakorlatok alkalmazása és erősítése segítséget adhat a magyar kisebbségek jogköveteléseinek támogatására nemzetközi szinten is: Európa számos országában működő kulturális vagy területi kisebbségi autonómiák példája kellő hivatkozási alapot nyújthat arra, hogy a kisebbségi autonómia inkább a stabilitás, semmint a politikai destabilizáció eszköze. Ráadásul a nemzetközi szakirodalomban is egyre jobban elterjedt nézet, hogy a kisebbségek egyéni jogainak biztosítása értelemszerűen magában kell, hogy hordozza a kisebbségi közösségek létének és jogainak elismerését is – anélkül, hogy a liberális demokrácia és az alapvető emberi jogok védelmének elveivel szakítani kellene.¹⁹

Annak ellenére, hogy az 1990-es évek első felében jelentős nemzetközi dokumentumok születtek a kisebbségek jogainak védelméről (lásd különösen az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményét, a Nyelvi Chartát, az EBESZ koppenhágai okmányát stb.),²⁰ a kisebbségi jogok védelmével foglalkozó dokumentumok túlnyomó része jogi kötelezettségeket nem tartalmaz az államok számára, és a jogi kötőerővel bíró egyezmények (a Keret-

19 Lásd pl. Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press, Oxford, 1995.

20 A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (1995) és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája (1992). A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi okmányokat lásd: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.

egyezmény és a Nyelvi Charta) is inkább csak keretszabályokat állítanak fel, célkitűzéseket fogalmaznak meg, és az érintett állam elsődleges felelősségét erősítették meg, amelyhez képest a nemzetközi közösség csak iránymutató szerepet vállal. A nemzetközi jogban a kisebbségi közösségi jogok elismertségének erősítése mellett a meglévő kisebbségi jogi standardok számunkérhetőségének javítása lehet cél. Míg az Unión belül egyáltalán a kisebbségi jogok közösségi jogi elismertetése jelenthet fontos előrelépést.

Európában az elmúlt években egyre nagyobb figyelmet kapott a roma kisebbség helyzete, elsősorban azért, mert egy olyan államnélküli, sok országban élő kisebbségről van szó, amelynek tagjait különösen érinti a társadalmi marginalizálódás, helyenként az etnikai diszkrimináció. Magyarország különösen érintett ebben, hiszen a romák nemcsak a legnagyobb magyarországi kisebbség, hanem a szomszédos országokban is nagy számban élnek magyarul beszélő, magyar identitásukat is vállaló romák. Ezért Magyarország is érdekelt abban, hogy nemzetközi szinten és az EU-ban is határozottan kiálljon nemcsak a magyar, hanem minden európai kisebbség, különösen az európai roma lakosság felzárkóztatását szolgáló, a hátrányos megkülönböztetéssel szemben fellépő kezdeményezések mellett, az ilyen programok kidolgozásához aktívan járuljon hozzá.

Ugyanakkor ahhoz, hogy a magyar külpolitika sikeres legyen a nemzetközi kisebbségvédelmi standardok fejlesztésében, minél előbb meg kell oldania a magyarországi kisebbségek jogi helyzetének rendezetlenségeit, kiváltképp parlamenti képviselőik hiányát. Tény, hogy az 1993-as kisebbségi törvény hosszú ideig kellő hivatkozási alapot nyújtott arra, hogy Magyarország a térség kisebbségpolitikai mintaállamának szerepében mutakozzon, de ez ma már nem tartható fenn anélkül, hogy a 2005-ös jelentős törvénymódosítás után is megmaradó hiányosságait – legfőképp a kisebbségek parlamenti képviselőinek módját – ne rendezze a magyar törvényalkotó.

Amellett, hogy Magyarország a nemzetközi kapcsolataiban aktív kisebbségi jogi elkötelezettségét felvállalja, általában is külpolitikája hitelességéhez szükség van az emberi jogi szempontok markánsabb érvényesítésére a belpolitikában is. Ennek egyik látványos tere a menekültügyi politika, ahol a szigorúsággal szemben, a befogadóbb, toleránsabb politika irányában lehet célszerű elindulni. Hasonlóképpen a migrációs kihívásokra adott válaszokban is tükröztetni érdemes a magyar nemzetpolitikai szempontokat: itt is fontos hangsúlyozni, hogy a magyarországi és a határokon túli magyar társadalmakban rendkívül kedvezőtlen demográfiai folyamatok zajlanak. Ezek megállítása, megfordítása egy összmagyar szempontból előnyös migrációs stratégia kialakítását igényli.

Összességében egy következetesen értékkövető – bizonyos elvi kérdésekben a konfliktust is felvállaló, pl. emberi jogok helyzete a világban (Törökország, Kína stb.) –, de közvetlen kétoldalú kapcsolataiban együttműködő külpolitika lehet alkalmas a nemzetpolitikai célok támogatására is.

4. A magyar külpolitika mozgástere: rövid, közép- és hosszú távú célok

Egyesek a ma létező, alapvetően a közös piac erősítését szolgáló közösségi politikák alakításában látják a nemzetpolitikai célok megvalósítását, így a közös határ menti gazdasági, fejlesztési programok kialakításában, a kohéziós és strukturális alapok céljainak a kisebbségek helyzetét is figyelembe vevő alakításában.²¹ Mások az EU által teremtett közös piac nyitottságában látnak jó esélyeket arra, hogy a magyar kisebbségi közösségek és Magyarország között kölcsönösen gyümölcsöző gazdasági kapcsolatok alakuljanak ki, kihasználva a tőke, a személyek szabad mozgásának lehetőségeit. Ezek a koncepciók azonban nem adnak választ arra, milyen módon lehet/érdemes a magyar államnak az elmúlt évtized gyakorlatát folytatva javítani a kisebbségi jogok (pl. az anyanyelvű oktatás, közösségi intézmények, anyanyelvű tájékoztatás stb.) helyzetén. A gazdasági lehetőségek javulása nem jár együtt a sajátos kisebbségi polgári és politikai jogok kiteljesülésével. Bár a magyar nemzetpolitika számos területen nyújthat segítséget a határon túl élő magyar közösségeknek (anyagi támogatások, gazdasági kapcsolatok stb.) alapvető érdek, hogy a magyar kisebbségi közösségek tagjai ténylegesen egyenrangú polgárai lehessenek a szomszédos országok társadalmának, politikai részvételi és legalább kulturális öngazgatási jogaik biztosítottak legyenek.

Le kell szögezni, hogy az európai integrációban sem tűnnek el a tagállamok közötti kétoldalú kapcsolatok. Annak ellenére, hogy a gazdaságpolitika területén, a közös piac részeként számos kérdés már csak közösségi szinten oldható meg, azokon a területeken, ahová az európai integráció nem terjed ki, így a kisebbségek helyzetében is, a kétoldalú kapcsolatok továbbra is meghatározóak maradnak.

21 Törzsök Erika: Színes szöttest! *Élet és Irodalom*, 2006. 20. szám.; uő: Kiszabadulva a félelem fogságából. <http://www.eokik.hu/publikaciok/Publicisztikak/kiszabadulva.pdf>

4.1. Nemzetpolitikai célok a kétoldalú kapcsolatokban

Jogilag a kétoldalú kapcsolatokat a szomszédos államokkal kötött alapszerződések és kisebbségvédelmi megállapodások határozzák meg. A politikai kapcsolatok azonban már túlléptek ezen a kereten.

4.1.1. Szlovákia, Románia

A Szlovákiával és Romániával kötött alapszerződések egyértelműen a nemzetközi nyomás eredményeként (az Egyesült Államok, a NATO- és az EU-tagállamok sürgető ösztönzésére) születtek meg. A kisebbségek jogait érintő rendelkezések értelmezésében már a szerződések aláírásakor nem volt egyetértés a felek között. Bár mindkét szerződés jogi kötelezettségként rója a részes államokra a kisebbségek jogait érintő nemzetközi dokumentumok alkalmazását, lényegi kérdéseket (pl. a területi vagy kulturális autonómiához való jog) a részes felek egymással ellentétesen értelmezik.²²

A szerződések alkalmazásából eredő problémákat a szerződések ellenőrzésére hivatott vegyesbizottságok sem tudták feloldani.²³ Az alapszerződések szerepe a kétoldalú kapcsolatokban már az 1990-es évek végére jelentősen csökkent.²⁴ 2004 után pedig egyértelműen az uniós tagság nyújtotta perspektíva lett meghatározó: Románia csatlakozásának támogatása, illetve 2007. január óta mindkét relációban a nemzeti fejlesztési tervek összehangolása, az uniós támogatások és a közösségi politikák kaptak nagy hangsúlyt.

• Rövidtávon a kétoldalú kapcsolatokban a gazdasági és fejlesztési együttműködés erősítése, a civil kapcsolatok erősítése, az uniós tapasztalatok (pályázatok stb.) megosztása mellett, a magyar kisebbségeket érintő

22 Mindazonáltal itt is érdemes különbséget tenni a két szerződés között: amíg a magyar-szlovák alapszerződés kisebbségekre vonatkozó 15. cikke megfelelő keretet adhat akár az autonómia biztosítására is, a magyar-román alapszerződés a kölcsönös kisebbségvédelmi kötelezettségvállalás alapját képező legfontosabb nemzetközi dokumentumokat mellékletben sorolja fel, és az ebben alkalmazott értelmező lábjegyzet a nemzetközi jog alapján bizonytalanságokat szül.

23 Sőt előfordult, hogy az aktuális kormányok politikai érdekei miatt, a szlovák vagy román partner szándéka hiányában az érintett vegyesbizottságok hosszú ideig nem is ülészttek.

24 Az a tény, hogy 2001-ben a magyar és a román kormányfő külön egyezményt kötött a magyar státustörvény romániai alkalmazásáról, és később egy hasonló magyar-szlovák megállapodás tető alá hozására is szükség volt, jól jelzi, hogy az alapszerződés egyik esetben sem tudta biztosítani a kisebbségi kérdésekben felmerülő viták intézményes rendezésének kereteit.

közjogi problémák (kisebbségi törvény hiánya, oktatási, állami diszkrimináció stb.) rendszeres felvetése sem megkerülhető.

- Középtávon olyan kétoldalú megállapodások, szerződések megkötésére lehet törekedni, amelyek az alapszerződésekre épülve kiegészítik azok hiányosságait, gyakorlati jelentőséggel lehetnek: pl. a magyar diákok, pedagógusok támogatása, ösztöndíj-együttműködés, szakképesítések, diplomák kölcsönös elismertetése terén vagy a műemlékvédelemben, a közös finanszírozású egy-két éves kulturális projektekben.

- Hosszú távon a magyar kisebbségek igényeinek megfelelően a kisebbségi öngazgatás, autonómia valamilyen formájának biztosítása lehet a cél, emellett olyan megállapodások biztosítása a szomszédos államokkal, amelyek a kisebbségi jogok terén vállalt kötelezettségek kölcsönös számonkérhetőségére és kikényszeríthetőségére is lehetőséget adnak. Ilyen megállapodások lehetnek a tényleges nemzeti kibékülés alapjai, amelynek következtében a többségi nemzetek közötti társadalmi együttműködés is erősíthető.

4.1.2. Ukrajna, Szerbia

A nemzetközi politikai kötelezettségek (EBESZ-okmányok, ET Parlamenti Közgyűlési határozatok) jogi kötelezettséggé emelése az ukrán–magyar kisebbségvédelmi nyilatkozatban és a 2003-as szerb–magyar kisebbségvédelmi egyezményben is megfigyelhető. Ennek ellenére a gyakorlatban ezek a szerződések sem érvényesülnek maradéktalanul (bár a Vajdaságban a helyi Magyar Nemzeti Tanács létrehozásával a kisebbségi kulturális autonómia alapja megteremtődött). Nagy jelentősége van annak, hogy két olyan országról van szó, amely a közeljövőben nem lesz az EU tagja.

Ezért fontos az EU schengeni határait érintő kishatárforgalmi jogszabályoknak, amelyek a határtól számított bizonyos távolságban élőknek könnyített feltételeket biztosít a határátkelésre. A kárpátaljai és a vajdasági magyarok jelentős része ezen a sávon belül él, ezért számukra minden eszközzel támogatni kell – tájékoztatással stb. –, hogy ki tudják használni ezt a lehetőséget. Fontos lenne 50–60 km-re növelni a határtól számított távolságot, valamint egyszerűsíteni a határátlépés és a beutazás adminisztrációját (vízumkiadás stb.).

- Rövid távú célként az uniós politikák és támogatási programok kialakításában való hatékony részvétel lehet fontos. Ebben meg kell találni a civil társadalom, az emberi jogok és így a kisebbségi jogok védelmének támogatását is. Magyarországnak Szerbiával szemben olyan politikát kell kialakítania, amely az EU nyugat-balkáni stratégiájával összhangban jeleníti meg a sajátosan magyar érdekeket. Megkerülhetetlen, hogy Magyarország megerősítse sze-

repét az EU Koszovó-politikájának alakításában anélkül, hogy ez a szerb-magyar viszonyt megmérgezné. A végleges koszovói rendezési terv támogatása mellett legalább ilyen fontos a gazdasági kapcsolatok erősítése, a szerb kisebbség érdekeinek szem előtt tartása is. Kedvezőtlen fejlemények esetén Magyarországnak fel kell készülnie az esetlegesen Vajdaságot fenyegető koszovói szerb menekülthullámra is – az etnikai arányok megőrzése érdekében.

- Középtávú célként:

- Szerbia EU-tagságának hatékony támogatása lehet reális. Emellett a szerbiai magyar kisebbségi autonómia megerősítése, az oktatási intézmények bővítése.

- Ukrajna esetében hasonló módon érdemes az integrációs törekvéseket támogatni, és a magyar kulturális, oktatási intézmények bővítését, diszkrimináció nélküli állami támogatását szorgalmazni. Az ukrán jogalkotás kisebbségekkel szemben hátrányos adminisztratív rendelkezéseit figyelemmel kell kísérni, el kell érni megszüntetésüket. Magyarország, az uniós szomszédságpolitika keretében, aktív szerepet vállalhat az Ukrajnának nyújtott uniós támogatásokban (mindenekelőtt a társadalmi átalakulást, a demokratikus intézmények megerősítését célzó programokban).

- Hosszú távon mindkét ország esetében az európai integrációs kapcsolatok erősítése és a tényleges kisebbségi öngazgatás megvalósítása lehet a cél. Mindkét ország esetében nehezíti a hosszú távú gondolkodást, hogy nagyon törékeny belpolitikai és külpolitikai helyzetben vannak.

4.1.3. Horvátország, Szlovénia

Horvátországgal 2005-ben indultak meg az EU-csatlakozási tárgyalások. Tekintettel arra, hogy a tagsági feltételek között szerepel a kisebbségek védelme is, és a horvát jogrend megfelelően kezeli a kisebbségi jogokat, érdemes a csatlakozási folyamatban Horvátországot a kisebbségvédelemben elért eredményei szerint is példaként bemutatni más aspiráns országok számára. A magyar külpolitika egyik célkitűzése: a szomszédos államok EU-csatlakozásának támogatása Horvátország esetében problémamentesnek látszik.

A legtörékenyebb magyar kisebbségi közösség Szlovéniában él. A kiváló kétoldalú kapcsolatok és a kisebbségi jogok magas szintű védelme mellett érdemes a másfél évtized alatt megszerzett tapasztalatokat (a magyarországi szlovén és a muravidéki magyar kisebbség helyzetében) megosztani a szlovén féllel, a magyar állami támogatás prioritásait a szlovéniai magyar kisebbség igényei szerint kialakítani.

4.2. Nemzetpolitika/külpolitika az EU-ban

Az Európai Unió tagállamaként Magyarország számára egy sajátos külpolitikai tér nyílt meg: az uniós politika. Ez kissé különbözik a klasszikus külpolitikától, hiszen az uniós keretekben az érdekérvényesítés és a szövetségépítés, kompromisszum-keresés a közigazgatás és politika különböző szintjein működő napi gyakorlat. Ugyanakkor a közösségi politikák és a közösségi jog hatása – a közvetlen hatály elve miatt – messze nagyobb a hagyományos nemzetközi megállapodásokénál vagy szerződésékénél.

Az EU politikái valójában érzéketlenek a kisebbségi kérdések iránt (jól mutatja ezt pl. a nyelvi sokszínűség támogatására irányuló programok kialakítása), illetve a tagállamok egy része (pl. Franciaország, Görögország, Szlovákia) erős gyanakvással tekint minden uniós szintű kisebbségvédelemmel foglalkozó kezdeményezésre. Ennek oka részben a kisebbség-fogalom eltérő értelmezése (bevándorlók vagy őshonos kisebbségek), részben egyes tagállamok erőteljes nemzetállami és államnemzeti identitása, amely számára a nemzeti és állampolgári közösség egysége a természetes és egyedül legitim. Magyarország ebben a közösségben egyértelműen a kisebbségi jogok uniós védelme mellett áll ki, ahogy azt az alkotmányozási folyamat is mutatta, a kisebbségi jogok közösségi jogi elismerésére törekszik.²⁵ Ez természetesen illeszkedik abba a stratégiába, amely a nemzetközi kisebbségvédelmi normák fejlesztését célozza. Ismerve a nemzetközi kisebbségvédelmi kezdeményezések korlátait és az uniós együttműködés nehézségeit ezen a téren, a határon túli magyarok számára jelentős eredmények ezzel az eszközzel nehezen vagy csak nagyon hosszú távon érhetőek el. Ennek ellenére nagyon fontos, hogy Magyarország folyamatosan és következetesen képviselje egy uniós kisebbségpolitika kialakításának igényét, amelyhez mintául szolgálhat az elmúlt években megerősödő diszkrimináció ellenes közösségi fellépés vagy az emberi jogok közösségi védelmére tett kezdeményezések (pl. Alapjogi Ügynökség).

Az önálló uniós kisebbségpolitika hiánya ellenére azonban kétségtelenül létezik számos olyan tényező az Unióban, amely mégis valamiféle kapaszkodót kínál a kisebbségek számára, vagy kisebbségi szempontból kiaknázható, illetve, amely elméletben egy eljövendő uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása irányában hathat.

25 Vö.: A Kormány Európa-politikai stratégiája, 10. pont, 2006. december. Külügyminisztérium.

4.2.1. Rövid távon

a) Az Unió egyik legfontosabb értékének a kulturális és nyelvi sokszínűségét tartja, amit igyekszik működése során érvényesíteni (lásd: az Unió 23 hivatalos nyelve), illetve különféle programokkal támogatni. A kisebbségek talán legfontosabb megőrző ereje pedig éppen a nyelv és a kultúra. Az Európai Parlament a többi uniós intézményhez képest mindig is élen járt a nyelvi és kulturális jogok felkarolásában, számos határozatot hozott ebben a témában.²⁶ Az Európai Parlament 2006 novemberében pedig egy állásfoglalást hozott a Bizottság többnyelvűség ösztönzésére vonatkozó új keretstratégiájáról. A nyelvi sokszínűség támogatásában, általában a kisebbségi nyelvek elismertetésében Magyarországnak is érdemes pozitív álláspontot kialakítani, annak ellenére, hogy ez a magyar kisebbségeket nem érinti.

b) 2008 a *Kultúrák közötti párbeszéd éve* lesz az EU-ban.²⁷ Magyarországnak érdeke, hogy ebben és minden más hasonló uniós programban erőteljesen megjelenjenek a kisebbségek szempontjai is. Ebben a programban Magyarországnak aktívan részt kell vállalnia, kormányzati akciótervekkel vagy az EP képviselők tevékeny fellépésével is érdemes ebben és az ilyen jellegű programévekben a magyar prioritásokat megjeleníteni.

c) Az Európai Bizottság évek óta jelentősen támogat két civil kezdeményezést a nyelvi jogok terén: a Kevésbé használt Nyelvek Európai Irodája (EBLUL) minden tagállamban figyelemmel kíséri a kisebbségi nyelvek helyzetét, erről jelentéseket készít, és tájékoztatja a Bizottságot is. A másik kezdeményezés az ún. MECATOR-hálózat, amely a kisebbségi nyelvek, nyelvi kisebbségek jogi, oktatási, társadalmi helyzetének tudományos vizsgálatával foglalkozik. Magyarországnak célszerű lobbizni annak érdekében, hogy az EU, akár a Bizottságon keresztül anyagilag támogassa az Unió területén élő kisebbségek helyzetének kutatását, felmérését, a tagállamok tájé-

26 L.: az 1981-es határozat a *Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Kartájáról és az Etnikai Kisebbségek Jogainak Kartájáról* és az 1983-as határozat a nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében hozott intézkedésekről (Arfé-határozatok); az 1987-es határozat az *Európai Közösség regionális és etnikai kisebbségeinek nyelveiről és kultúráiról* (Kujpers-határozat); az 1994-es határozat az *Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről* (Killilea-határozat). 2003 őszén az EP például elfogadta az Ebner-jelentést, melynek témája az EU-n belüli kisebbségek nyelvei a bővítés és a kulturális sokszínűség kontextusában.

27 Ennek keretében az egyik fő célkitűzés annak tudatosítása, hogy fontos egy olyan aktív „európai polgárság” létrehozása, mely tiszteletben tartja a kulturális sokszínűséget és az Unió általános értékein alapszik, úgymint (egyebek mellett) egyenlőség, a diszkrimináció tilalma valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – védelme.

koztatását szolgáló intézményeket. Emellett fontos az Európai Parlament és az Európai Bizottság mellett kisebbségi kérdésekben aktív civil lobbi tevékenységére is figyelemmel lenni. Tapasztalatcserével, pályázati forrásokkal támogatni kellene a kisebbségi magyar civil szervezetek uniós szintű megjelenését.

d) Az Európai Parlament – a magyar EP-képviselők aktív lobbizásának köszönhetően – az elmúlt időszakban hajlandó volt felemelni a szavát a magyar kisebbséget ért jogsérelmek miatt, és általában érdeklődést tanúsított a kisebbségi ügy iránt. Több olyan EP állásfoglalás, illetve jelentés született, amely jó alapot jelenthet az Unió kisebbségvédelmének jövőbeni megerősítését tekintve.²⁸ Ez jól jelzi, hogy vannak olyan politikai fórumok az EU intézményrendszerében, ahol politikai szinten hatékonyan lehet a magyar kisebbségek ügyét felvetni. Érdekes az ebben rejlő lehetőségeket minél jobban kihasználni, a parlamenti intergroup-ok erre jó példát adnak.

Különösen fontos lehet a magyarországi és határon túli magyar EP képviselők együttműködése. Az EU tagállamok kisebbségi problémáinak megjelenítésében természetesen az érintett kisebbség képviselői tudnak a leghitelesebben fellépni a Parlamentben vagy más uniós intézmények előtt. A magyar–magyar együttműködés az EP-ben ezért különösen fontos azért is, mert az Európai Parlament nagyobb mozgásteret ad az értékelvű, emberi vagy kisebbségi jogokat markánsan képviselő politikai kezdeményezésekhez, ezt a lehető legjobban érdemes kihasználni.

4.2.2. Középtávon

e) Kisebbségi szempontból hivatkozási alapot jelenthet az EU egyik fő alapelve, a diszkrimináció tilalma, mely – egyebek mellett – tiltja a faji vagy etnikai eredeten alapuló hátrányos megkülönböztetést. A diszkrimináció tilalmával összefüggésben lényeges megemlíteni a Tanács által 2000 júniu-

28 A legfontosabbak: a vajdasági kisebbségekkel foglalkozó EP állásfoglalások (2004 szept., illetve 2005. szept.); a Románia EU-csatlakozásával foglalkozó Moscovici-jelentések, illetve EP állásfoglalások (2004. dec., 2005. ápr., 2005. dec., ill. 2006. nov.); a Moraes-jelentés a kisebbségek védelmére irányuló politikákról a bővítés utáni Európában (2005. jún.); a Gál-jelentések az Alapjogi Ügynökség szerepéről (2005. máj.), illetve létrehozásáról (2006. szept.); a Brok-jelentés, melyben a Parlament „megállapítja a vajdasági régió jelenlegi többetnikumú jellege megőrzésének stratégiai fontosságát” (2006. márc.); a Zdanoka-jelentés, illetve EP állásfoglalás az esélyegyenlőségről szóló keretstratégiáról (2006. jún.).

sában²⁹ elfogadott ún. Faji Irányelvet (Race Directive), a személyek közötti, faji vagy etnikai eredettől független egyenlő elbánás elvének alkalmazásáról.³⁰ A diszkrimináció tilalma a 2000-ben elfogadott Alapjogi Kartájában is szerepel, mely a 21. cikkében előírja, hogy tilos (egyebek mellett) az etnikai származáson, genetikai adottságokon, nyelven vagy nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció.

2006 júniusában az Európai Parlament fontos állásfoglalást fogadott el az esélyegyenlőségre vonatkozó keretstratégiáról.³¹

Érdemes megemlíteni, hogy 2007 az *Esélyegyenlőség mindenki számára* éve lesz az EU-ban, melynek célja a nemen, fajon, etnikai származáson, vallási vagy egyéb meggyőződésen stb. alapuló diszkrimináció elleni küzdelem támogatása, valamint az esélyegyenlőség előmozdítása az Unióban.

A diszkrimináció-ellenes küzdelemben Magyarországnak érdemes kezdeményező szerepet vállalni, különösen abban, hogy a hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére irányuló programok a kisebbségek, pl. a romák sajátos gondjaira is kínáljanak uniós segítséget. Érdemes lenne egy uniós roma felzárkóztatási program elindítását vagy a hátrányos helyzetű kisebbségek (pl. nyelvi intézményeik) támogatását szolgáló közösségi program kezdeményezését megfontolni. Ez hosszabb távon, kedvező feltételek esetén egy kisebbségi irányelv alapja is lehetne.

f) Az Unió területi támogatáspolitikája a hátrányos helyzetű régióknak a felzárkóztatására épül, az egyes országokon belül az eltérő fejlettségű régiók eltérő mértékű és típusú támogatásban részesülhetnek. Egy adott nemzeti kisebbség által lakott terület régióként való megszervezése és megerősítése hozzájárulhat az adott kisebbség megmaradásához. A területi régiók megszervezésének elveibe azonban az EU nem szól bele, nem ösztönzi az etnikai szempontok érvényesítését, így az a tagállamok döntésén múlik. Magyarország számára mindenképp érdemes támogatni a szomszédos országokban

29 2000/43/EC számú irányelv.

30 Az irányelv alkalmazásában az egyenlő elbánás azt jelenti, hogy nem valósul meg sem közvetlenül, sem közvetetten faji vagy etnikai eredeten alapuló diszkrimináció. Az irányelv elismeri a pozitív megkülönböztetés létjogosultságát is: kimondja, hogy nem sérti az egyenlő elbánás elvét, ha a tagállamok olyan különleges intézkedéseket hoznak, amelyek a faji vagy etnikai eredettel összefüggő hátrányok megelőzésére vagy kompenzálására szolgálnak.

31 A Parlament szerint „a hagyományosan jelen lévő nemzeti kisebbségeknek sürgősen szükségük van olyan normatív keretekre, amelyek lehetővé teszik tényleges részvételüket az identitásukat érintő döntések meghozatalában, továbbá védelmet kell kapniuk az önrendelkezés vagy autonómia különböző – egyfelől a koppenhágai kritériumokból, másfelől a tagállamokban fennálló szabályozatlanságból eredő kettős normarendszert meghaladó – formái révén”.

élő magyar közösségek regionális közigazgatási egység megteremtésére irányuló törekvéseit. Ezt jelentősen segíthetné, ha Magyarországon is átalakulna az erősen centralizált közigazgatás rendszere, létrejönnének a tényleges önkormányzattal rendelkező területi egységek (megyék vagy régiók).

Fontos elv emellett az EU-ban a szubszidiaritás, amelynek gyakorlata az Unió hatékony működésének egyik előfeltétele. Ez adott esetben kedvező hatással lehet arra, hogy a kisebbségek az őket érintő döntések meghozatalában részt vehessenek. Az Európai Parlament 2006 novemberében, Románia EU-csatlakozásra való felkészültségének vizsgálata kapcsán, éppen a szubszidiaritás és kulturális önrendelkezés elveire hivatkozott, amikor felszólította a román hatóságokat, hogy vegyék figyelembe a magyar kisebbség igényeit.

g) Az utóbbi években egyre fontosabb szerepet kap az Unió alapvető értékeinek meghatározása, és ezek minél erőteljesebb érvényre juttatása. Erre utal az Unió Alapjogi Kartájának elfogadása, az EU Alkotmányban az alapvető értékek szerepeltetése, illetve az Alapjogi Ügynökség létrehozása. Az Unió alapvető értékei között szerepelnek az emberi jogok, melynek részét képezik a kisebbségek jogai – már amennyiben ezt sikerül következetesen megjeleníteni a megfelelő dokumentumokban.

h) Az Európai Parlamenten kívül a kormányközi fórumok (a Tanács, COREPER stb.) konkrét és hosszan tartó politikai viták esetén alkalmasak lehetnek arra, hogy két érintett tagállam között közvetítsenek. Ez figyelemre méltó lehetőség lehet pl. a romániai magyar vagy a szlovákiai magyar kisebbségek egyes akut problémáinak megoldásában.

i) Az EU külpolitikai stratégiájának alakítása komoly befolyással lehet a vajdasági és a kárpátaljai magyar kisebbségre is. Magyarország szerepe az ún. szomszédságpolitika (Neighbourhood Policy) fejlesztésében ezen a téren fontos. Az EU-val partneri kapcsolatba lépő külső államokkal szemben erősödő követelmény a demokratikus intézményrendszer működésén kívül az emberi jogok tiszteletben tartása is, magyar érdek ennek keretében a kisebbségi jogok számonkérését is ösztönözni.³²

4.2.3. Hosszú távon

j) Az EU-ban egyelőre nincsen kifejezetten a nemzeti kisebbségek támogatására létrehozott, önálló program. De elméletben nem zárható ki egy ilyen közösségi program létrehozása, amelynek ösztönzése a magyar nem-

32 Pl. az Ukrajnával kapcsolatos EU-akcióterv általánosságban foglalkozik a kisebbségi jogok biztosításának fontosságával, de ennek ellenőrzésében, abban, hogy ne csak a nagy létszámú kisebbségek helyzetét, hanem a kisebb, magyar közösség helyzetét is figyelemmel kísérjék, fontos szerepe lehet a magyar kormánynak.

zetpolitikai törekvésekkel szemben kritikus tagállamok számára is elfogadható lehet.

k) Emellett különös figyelemmel kell kísérni az EU és az Európa Tanács közötti együttműködés fejlesztését az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme terén. Megfontolandó, hogy az EU hogyan tudna csatlakozni az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez, milyen egyéb jogi együttműködésre volna lehetőség az EU tagállamokban élő kisebbségek jogainak biztosításában.

5. Prioritások, elvi és gyakorlati ajánlások

Összességében elmondható, hogy nemzetközi szinten a nemzeti egységet előtérbe helyező nemzetpolitika helyett/mellett leginkább az általános standardokba jobban belesimuló kisebbségpolitika lehet hatékony. Kérdés, mit tesz Magyarország a tipikusan nemzetpolitikai elvárásokkal? Milyen viszonyt alakít ki a magyar állami támogatások és a szomszédos EU-tagállamokkal esetleg közösen megpályázható források között? Mit tud tenni a magyar külpolitika a nem EU-tagállamokban élő magyar kisebbségek érdekében?

1. A kétoldalú kapcsolatrendszer nem kerülhető meg, ám az erre való partnerség a szomszédos államokban a kisebbségvédelem területén kétséges. Az alapszerződések felülvizsgálata, új szerződések kidolgozása jöhet számításba. Az átfogó alapszerződések kisebbségpolitikai kudarca után az EU-tag szomszédokkal olyan megállapodásokra lehetne törekedni, amelyek kölcsönös ösztöndíj-programokkal, műemlékvédelmi megállapodásokkal, kisebbségi intézmények közös állami finanszírozásával a magyar kisebbségi közösségek életképességét, tudáserejét támogatnák.

2. Az EU meglévő politikáinak befolyásolása fontos lehet, de ennek korlátai világosak: a térségfejlesztésben Magyarországnak csak a határ menti régiók közötti együttműködésben lehet hatása az érintett tagállammal együttműködésben; a gazdasági, infrastrukturális fejlesztésekben pedig az érintett tagállam jóindulatán és belátásán múlik a kisebbségek szempontjainak figyelembe vétele. A fent felsorolt politikai eszközöket és lehetőségeket az EU-n belül Magyarországnak érdemes kihasználnia. Ezen a téren a nemzeti fejlesztési tervek céljainak összehangolása, sőt a kisebbségi közösségek társadalmi felzárkóztatásának megjelenítése lehet cél. A magyar kisebbségi közösségek a többségi társadalmakhoz képest gazdaságilag, szociálisan, munkaerőképzés terén kedvezőtlenebb helyzetben vannak. Ennek orvoslá-

sa a szomszédos országok és Magyarország közös érdekévé tehető, az uniós források ilyen célú felhasználásával.

3. Magyarországnak fontos szerepe lehet abban, hogy a határon túli magyar közösségek számára átadja tapasztalatait az uniós források megszerzésében, segítse az EU pályázati információk magyar nyelvű elérését, részt vállaljon a magyar kisebbségi civil szervezetek, gazdasági szereplők tájékoztatásában, felkészítésében. A hétköznapi együttműködés kereteit kell megteremteni az Unióban. Ennek elsődleges terepe a képzés, a tájékoztatás hatékony támogatása.

4. A munkaerőpiac és a gazdasági mobilitás a magyar–magyar kapcsolatokban is fontos szerepet kaphat. Magyarországnak a korlátozások csökkentésével érdemes a határon túli magyarok számára más uniós tagállamokkal szemben vonzó célországként megjelenni. Fontos a magyar nyelvű szakképzések támogatása, a civil szervezetek, oktatási intézmények és a vállalatok közötti együttműködés határokon átívelő erősítése a magyar–magyar kapcsolatokban.

5. Az EU-n belül a regionális politikák fontos szerepet töltenek be a területi kohézió megteremtésében. A regionális politikák azonban elsődlegesen tagállami szinten sikeresek, a tagállamok közötti ún. határokon átnyúló kezdeményezések szerény eredményeket hoztak eddig. Magyarország több szomszédos országgal is létrehozott eurorégiókat, ám ezek nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, nem tudták a helyi gazdaságot dinamizálni, és a régiók közötti együttműködésben, közös programok kidolgozásában sem hoztak átütő változást. Az Unión belül (pl. Interreg alapok felhasználásában) érdemes átgondolni, átértékelni a regionális együttműködés perspektíváit, különös tekintettel arra, hogy Magyarországon a területi közigazgatási rendszer jelentős átalakulás előtt áll.

6. Az Unió Alkotmányos Szerződésébe magyar kezdeményezésre került be az ún. kisebbségi klauzula.³³ Tekintettel arra, hogy az Unió Alkotmányának ratifikációs folyamata a francia és holland elutasító népszavazás következtében zátonyra futott, a jövőben különös odafigyelést igényel, hogy a fenti kisebbségi klauzula vagy egy ahhoz hasonló kitétel megmaradjon az

33 „I-2. cikk Az Unió értékei – Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Alkotmányos Szerződés esetleges átdolgozása során, illetve szerepeljen az Unió értékeit rögzítő egyéb dokumentumokban.

Az alapjogok védelmének uniós támogatása mutatkozik meg az EU és az ET, illetve az EBESZ közötti együttműködésekben. Ezeknek az együttműködéseknek az ösztönzése, kiterjesztése a kisebbségek védelmére fontos eszköz lehet Magyarország számára. Egy új alapítószerződés elfogadása után érdemes megfontolni akár azt, hogy az EU csatlakozzon az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményéhez, akár azt, hogy a Keretegyezmény alkalmazása legyen az elfogadott alap a kisebbségi jogok védelmének biztosításában az EU tagállamaiban.

7. Magyarország 2011-ben veszi át a soros elnökséget Belgiumtól, ahogy minden uniós elnökségi időszak bizonyos prioritások megjelenítésére törekszik, Magyarország számára is fontos, hogy az elnöksége sikeres legyen. A magyar uniós elnökségi programot kellően reális célokkal és alapos előkészítéssel Magyarország EU-n belüli politikai profiljának meghatározására is ki lehet használni. Remélhetőleg az Alkotmányszerződés vagy más új szerződés körüli vita rövid időn belül, legkésőbb 2009-ig nyugvópontra jut. Az új szerződés alapján kell Magyarországnak elnökségi céljait meghatározni, amelyek között szimbolikus célok is lehetnek, mint pl. a kulturális sokszínűség markáns megjelenítése. Magyarországot Belgium és Spanyolország előzi meg az elnökségben – előny, hogy e hármas csoport minden országa érintett a nyelvi sokszínűség és a régiók nagyobb szerepének támogatásában –, velük együttműködve ezen a téren hosszú távú programokat is meg lehet fogalmazni.

5.1. Stratégiai kérdések az EU külkapcsolataiban

Középtávon az EU határain kívül maradt magyar kisebbségek helyzete az Unió bővítési politikájától és Ukrajna, Szerbia belpolitikai stabilitásától függ nagymértékben. Az EU bővítése kérdésében Szerbia középtávú csatlakozása reálisnak tűnik, ám Ukrajna tagsága hosszabb távon is kizárható. Szerbia csatlakozását jelentősen befolyásolja a szerb belpolitika alakulása, érdemes ezért az EU előcsatlakozási programjaiban törekedni arra, hogy a magyar kisebbséget érintő programok is megjelenjenek. Pl. leszakadó agrár régiókban a munkahelyteremtés támogatása, az emberi és kisebbségi jogok érvényesülésének szigorú monitorizálása stb.

Az EU külkapcsolatainak alakításában a támogatási célok és pl. az uniós határrezsim kialakításában az Ukrajnában és Szerbiában élő magyar közösségek szempontjait érvényesítheti Magyarország. Komoly kihívást jelent ezen a téren a nem uniós országban élő magyar kisebbségek kapcsolattartá-

si lehetősége Magyarországgal – ennek könnyítésére a schengeni szerződés kevés lehetőséget ad. Fontos lehet a csatlakozni kívánó Szerbiának nyújtott uniós támogatások befolyásolása, hogy az EU támogatási céljaiban a kisebbségi jogok és intézmények fejlesztése helyet kapjon. Ugyanígy az új szomszédságpolitika keretében Ukrajnának nyújtott támogatások esetén is érdemes ezeket a szempontokat megjeleníteni.

Az EU és más nemzetközi szervezetek közötti együttműködés erősítése a kisebbségek védelme érdekében szintén realisabb lehet rövid távon, de folyamatosan támogatni kell egy uniós kisebbségvédelmi politika kialakítását.

Az uniós külkapcsolatok terén Magyarország számára lehetőséget ad:

1. Az EU várhatóan hosszú távú politikai és katonai szerepvállalása a Nyugat-Balkánon. Magyarország hangsúlyos részvétele a nemzetközi felügyelet mellett függetlenné váló Koszovó stabilizálását, az ott élő szerb kisebbség helyzetének javítását szolgáló uniós kezdeményezésekben fontos lehet. Az EU szerbiai bővítési politikájában a politikai kritériumok (demokratikus intézmények működése, emberi és kisebbségi jogok védelme) hangsúlyos megjelenítése a magyar külpolitika egyik fontos eszköze lehet.

2. Az uniós szomszédságpolitika fejlesztése. Ennek keretében a stratégiai célok és gazdasági támogatások mellett érdemes megjeleníteni a civil kezdeményezések támogatásának fontosságát, a kulturális kapcsolatok erősítését, a demokratikus intézmények működésében a tapasztalatok átadását, a sajtószabadság, emberi jogok védelmének támogatását.

5.2. Összegzés

A nemzetpolitika és külpolitika eszköztára nem mindig egyeztethető össze könnyen. Magyarország nemzetpolitikai céljait csak következetes és érték-centrikus külpolitika mellett érvényesítheti.

Az uniós keretek között az általános kisebbségpolitikai célokat (közöségi kisebbségvédelmi programok stb.) érdemes elválasztani a magyar nemzetpolitika támogatási céljaitól (kisebbségi magyar intézményhálózat finanszírozása stb.). Nem is biztos, hogy a kormányzati szerepvállalás a magyar kisebbségeknek címzett költségvetési támogatások elosztásában nélkülözhetetlen: amennyiben az állami költségvetés civil kezdeményezésre induló oktatási, kulturális stb. programokat, intézményeket normatív alapon támogatna, a magyar külpolitika is komoly tehertételtől szabadulna meg (az érintett országok magyar közösségeinek befolyásolásától). Kiemelten fontos, hogy a határon túli magyar politikai eliteken kívül a kisebbségi magyar civil

szervezetek is közvetlenül bekapcsolódjanak a magyarországi és közösségi programokba, a források megszerzésébe.

A nemzetközi szervezeteken kívül hatékony csatornákat kell kiépíteni a kétoldalú kapcsolatrendszerben a kisebbségeket érintő problémák kezelésére, vagy például egyes kisebbségi intézmények társfinanszírozásának kialakítására.

Az EU-n belül és a nemzetközi kapcsolatokban következetes értékelvű politika lehet eredményes, amely általában az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme mellett a kisebbségek társadalmi felemelkedése iránt is érzékeny, és ezekben a kérdésekben az EU szintjén is kezdeményező szerepet vállal. Magyarország csak így lehet eredményes a magyar nemzetpolitikai célok elérésében az EU keretei között.

Irodalom

- Bakk Miklós: Alapszerződés-paradigmák. *Magyar Kisebbség*, 1996. 3. szám.
- Bakk Miklós: *A politikai identitás szerkezete*. Doktori disszertáció, Kolozsvár, 2005. <http://bakk.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=2&p=4167>
- Bárdi Nándor: *Tény és való – a budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolat története*. Kalligram, Pozsony, 2004.
- Bárdi Nándor: A szükség mint esély – Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? *Kommentár*, 2006. 5–6. szám.
- Bíró, Anna-Mária: What Others Can Do? *World Policy Journal*, 1995. No. 1. 93–104.
- Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Századvég, Budapest, 1995.
- Bíró, Gáspár: Bilateral Treaties between Hungary and Its Neighbours after 1989. In: Romics, Ignác – Király, Béla (szerk.): *Geopolitics in the Danube Region*. Central European University, Budapest, 1999. 347–378.
- Bíró, Gáspár: Minorities in International Relations. In: Imbusch, Klaus – Segbers, Kerstin (szerk.): *The Globalization of Eastern Europe*. LIT, Hamburg, 2000. 297–332.
- Gál, Kinga: *Bilateral Treaties in Central and Eastern Europe: A New Framework of International Minority Protection?* Working Paper Series 4. Flensburg, European Centre on Minority Issues, 1999.
- Gál, Kinga (szerk.): *Minority Governance in Europe*. CEU Press, Budapest, 2002.
- Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU csatlakozás után. *Pro Minoritate*, 2001/Ősz.
- Gyurcsík, Iván: Basic Treaties, Minority Issues and the Enlargement of the European Union (case-studies: Hungary, Romania, Slovakia). *Regio*, 1998. 9–68.
- Hillion, Christophe: Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén. *Pro Minoritate*, 2003/Tél. 3–22.
- Ieda, Osamu et al. (szerk.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Series of Slavic Eurasian Studies, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2006.

- Jackson, Robert – Sorensen, Georg: *Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény – dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Kántor, Zoltán et al. (szerk.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Hokkaido University, Slavic Research Center, Sapporo, 2004.
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Kymlicka, Will: *Politics in the Vernacular – Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.
- Mák Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989–1999). *Magyar Kisebbség*, 2000. 3. szám.
- Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. *Regio*, 2003. 4. szám. 11–35.
- Öllös László: A Magyar Köztársaság alkotmánya és a magyar kisebbségek. *Fórum*, 2006. 2. szám.
- Pataki Gábor Zsolt: Az alapszerződések stratégiai háttere: kényszer és kompromisszum, avagy az euroatlanti integráció lényege. *Magyar Kisebbség*, 1996. 4. szám.
- Pataki Gábor Zsolt: A magyar külpolitika a rendszerváltozás után. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Ki őrzi az őrzőket? Joó Rudolf emlékkönyv*. Budapest, 2002. 133–152.
- Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- Szilágyi Zsolt: Külpolitika, határon túli magyarok és jószomszédság. *Magyar Kisebbség*, 1999. 3–4. szám.
- Szokai Imre – Tabajdi Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet* 1988. február 13.
- Tabajdi Csaba (szerk.): *Mérleg és számvetés tizenhárom év után. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdetei*. Codex Print Kft., Budapest, 2001.
- Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004.
- Törzsök Erika: Kisebbségek és stabilitás. *Magyar Kisebbség*, 1996. 4. szám.
- Törzsök Erika: *Kiszabadulva a félelem fogságából*. <http://www.eokik.hu/publikaciok/Publicisztikak/kiszabadulva.pdf>
- Törzsök Erika: Színes szőttest! *Élet és Irodalom*, 2006. 20. szám.
- Vizi Balázs: Uniós kisebbségvédelem? A kisebbségek jogai az EU Alkotmányos Szerződésében. *Acta Humana*, 2005. 2. szám. 135–150.
- Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate*, 2003/Tavaszi. 3–20.