

SZABÓ TAMÁS

AZ ETNIKAI PÁRTOK KÜLPOLITIKAI
ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSE (1):
ELMÉLETI KERET¹

A kisebbségi közösségek politikai képviseletét ellátó etnikai pártok két szinten léphetnek fel közösségük védelme érdekében. Míg a többség képviselőivel folytatott folyamatos együttműködés és eseti alkuk megkötése a kormányzati részvétel lehetőségét, az ezzel együtt járó hivatali (döntéshozói) pozíciókat és a források elosztásába való jelentősebb beleszólást eredményezheti, addig a külkapcsolatok folyamatos építése, a külügyi érdekérvényesítés kivételes esetekben vezethet olyan sikerre, amelynek során a kisebbségi problémákat a nemzetközi és európai politika napirendjére lehet tűzni, elősegítve ezáltal a többség–kisebbség viszonyában fennálló konfliktusok rendezését, a hatalommegosztás valamely formájának intézményesítését, illetve rábírní a többségi elitet a kisebbségi közösségek megmaradását támogató jogszabályok elfogadtatására.

A kelet-közép-európai államok rendszerváltását követően a térség államaiban megalakuló kisebbségi politikai szervezetek stratégiáiban a bel- és külpolitikai érdekérvényesítés is megjelent, azonban e mozgástérnek hamar megmutatkoztak a korlátai is: egyfelől a belpolitika szintjén az egyes államok kisebbségekkel szembeni politikájában, másfelől a nemzetközi szinten, ahol az európai intézmények és a nyugati államok elsősorban a konfliktusok megelőzésében, illetve a biztonság és a béke fenntartásában voltak érdekelték. Annak ellenére, hogy a '90-es években a kisebbségi kérdés jelentős mértékben nemzetköziesedett és kiszélesedett azoknak a fórumoknak a köre, ahol a kisebbségi problémákat tematizálni lehetett, megállapítható, hogy a kisebbségi közösségek előzetes elvárásai az EU-s tagságot követően is csak részben teljesülhettek. A belpolitika szintjén ezzel szemben – a nyugat hallgatólagos támogatásával – felértékelődtek azok a törekvések, amelyek célul tűzték ki a többség–kisebbség közötti formális és informális együttműködés megteremtését,² aminek eredményeként térségünkben az etnikai pártok – így a bulgáriai törökök (Mozgalom a Jogokért és Szabadságért),

1 A tanulmány megírásának időszaka alatt a szerző a Magyar Tudományos Akadémia Domus Hungarica ösztöndíjában részesült.

2 A Lundi ajánlásokban foglaltak is egyértelműen támogatják a nemzeti kisebbségek kormányzati részvételét. *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*. Értelmező Jegyzék. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, EBESZ, 1999.

a romániai és szlovákiai magyarok – Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) és Magyar Koalíció Pártja (MKP) – politikai szervezeteik révén számos alkalommal kerültek kormányzati pozícióba, és befolyásolták a politikai rendszer demokratizálódását, a kisebbségeket is érintő jogszabályok elfogadását, valamint a kormányzati források elosztását.³

Mivel azonban a többség–kisebbség között fennálló aszimmetrikus hatalmi viszonyok – a végrehajtó hatalomból való részesedés ellenére – nem teremthették meg hosszabb távon a hatalommegosztás valamely formájának intézményesülését, a kormányzati időszakot követően, ellenzéki szereplőként jelentősen beszűkülnek az érdekérvényesítési lehetőségek. Következésképpen, a nemzetállami kereteken túllépve nemzetközi szinten előtérbe kerülnek olyan alternatív érdekképviseleti stratégiák, amelyek a kormányzati részvételhez képest szerényebb eredményekkel ugyan, de lehetőséget biztosítanak a kisebbségi problémák megfogalmazására és a sérelmek napirenden tartására.

Jelen tanulmány az etnikai pártok külpolitikáját, a külügyi érdekérvényesítés dinamikáját kívánja értelmezni és az RMDSZ példáján keresztül arra vállalkozik, hogy elemezze a szövetség három évtizedes külpolitikai tevékenységét, a külügyi kapcsolatépítés szövevényes folyamatát, valamint a jelentősebb külügyi fellépések eredményeit. Az RMDSZ érdekérvényesítéséből jól kirajzolódik a kormányzati részvételt, illetve a külpolitikai képviseletet előtérbe helyező stratégiák váltakozása, valamint megmutatkoznak azon fordulópontok is, amelyet alapvetően a szövetségnek a román politikai mezőben elfoglalt pozíciója és a román pártokkal folytatott koalícióépítés lehetősége határozott meg. Míg tehát az RMDSZ 1996-os kormányra lépése, a külügyi érdekérvényesítés meghatározó korszakát zárta le és megnyitotta a kormányzati részvétel időszakát,⁴ addig a 2012-ben bekövetkező belpolitikai események az RMDSZ ellenzékibe kerülését és fokozatos marginalizációját eredményezte a román pártrendszerben,⁵ ellenben új lehetőségeket nyitott meg a szövetség aktivizálódó külpolitikai tevékenysége előtt. Ennek látványos megjelenítése a Minority SafePack kisebbségvédelmi európai polgári kezdeményezés (MSPI) elindítása, amelyben az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) mellett az RMDSZ meghatározó szerepet vállalt.

3 Az etnikai pártok kormányzati részvételéről lásd: Bieber, Florian: Power-sharing at the Governmental Level. In: Weller, Marc – Nobbs, Katherine: *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford University Press: Oxford – New York, 2010. 413–433.

4 Az RMDSZ 1996–2000 között a Ciorbea-, a Vasile- és Isărescu-kormány tagja, 2000–2004-es időszakban parlamenti támogatást nyújtott a Năstase-kormánynak, 2004–2008 között pedig a Tăriceanu-kormányban töltött be fontos tisztségeket. A szövetség újból kormányzati tényezővé vált a PSD–PDL nagykoalíció felbomlását követően az Emil Boc vezette kormányban, majd pedig a rövid ideig kormányzó Ungureanu-kabinetben, végül pedig 2014-ben, a több alkalommal átalakított Victor Ponta vezette kormányban.

5 A 2012 februárjában lemondott Emil Boc kormányfőt követő Ungureanu-kormány április 27-én az ellenzék által benyújtott bizalmatlansági indítvány következtében megbukott, ennek következtében az RMDSZ ellenzékibe került.

Az elemzés aktualitását két fejlemény is indokoltta tette: egyrészt az Európai Bizottságnak a közelmúltban közzétett döntése a kisebbségvédelmi kezdeményezés kapcsán, amelyről megállapította, hogy a benyújtott javaslatcsomag alapján nem kezdeményez új jogi aktusokat.⁶ Másrészt a 2020-as romániai parlamenti választások is jelentős belpolitikai átrendeződésekhez vezettek, amelynek eredményeként az RMDSZ tagja lett a Cițu-, majd a Ciucă-kormány, jelentős pozíciókat szerezve a kormányzati struktúrákban. Az MSPI elutasításával és a kormányzati részvétellel lezárulni látszik a külügyi érdekvénesítés időszakának egy újabb, számos tanulsággal szolgáló fejezete.

A tanulmány két nagyobb szerkezeti egységre tagolódik. Az első részben az etnikai pártok külpolitikai tevékenységének elméleti kérdéseit vázolom,⁷ és kísérletet teszek a külpolitikai érdekvénesítés modellezésére, bemutatva egyrészt a nemzetállamok és az etnikai pártok, másrészt az európai intézmények és transznacionális hálózatok közötti dinamikákat. A tanulmány második részében az RMDSZ külpolitikáját vizsgálom a külügyi koalícióépítés (sérelem megjelenítése, partnerek), az érdekvénesítés eredményei (külügyi fellépések, ügyek), valamint az érdekvénesítésben bekövetkező stratégiák változásának szempontjából. A tanulmány megírása során a témában fellelhető szakirodalomra, sajtóanyagokra, az RMDSZ belső híryanagára (RMDSZ-tájékoztató), valamint interjúkra támaszkodtam.⁸

Elméleti szempontok az etnikai pártok külpolitikájának értelmezéséhez

Annak ellenére, hogy mind az etnikai pártokkal, mind pedig a külpolitika-elemzéssel kapcsolatos szakirodalomban találunk olyan táppontokat, amelyek hozzásegítenek az etnikai pártok külpolitikájának, külügyi tevékenységének vizsgálatához, a jelenséget nem kísérte élénk szakmai érdeklődés, amelynek strukturális és empirikus okai egyaránt kiemelhetők.

6 Az Európai Bizottság válasza a „Minority SafePack” kezdeményezésre. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2021. január 15. Letöltés helye: <https://ec.europa.eu/>; letöltés ideje: 2021. 05. 22.

7 A dolgozatban a szakirodalomban bevett etnikai párt fogalmát használom a kisebbségi pártok, érdekvédelmi szervezetek vagy kisebbségi politikai szervezetek megnevezésére, így az RMDSZ-re is etnikai pártként tekintek, abból a megfontolásból, hogy a fogalom kellőképpen kiemeli az érdekvénesítés jellegéből és a pártszerű működésből eredő jellemzőket, másrészt az RMDSZ eleget tesz azon „követelményeknek”, melyeket az etnikai párt meghatározásával szemben támasztanak. Ezek például a név, a kampányüzenetekben megfogalmazott célok, a választói bázis etnikai összetétele, a megszerzett szavazatok összetétele, a vezetőség összetétele. Chandra, Kanchan: „What Is an Ethnic Party?”, *Party Politics*, 2011. 17 (2). 151–169, idézi Salat Levente – Székely István Gergő: Az etnikai párt fogalma. In: Fedinec Csilla – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában 1989–2014*. MTA TK Kisebbségkutató Intézet – MTA BTK Történettudományi Intézet – Gondolat Kiadó: Budapest, 2018. 25–78, itt: 67.

8 Interjú készült Markó Béla volt szövetségi elnökkel, Tökés Lászlóval, az EMNT elnökével, a szövetség tiszteletbeli elnökével (1990–2003) és Vincze Lóránt EP-képviselővel, a FUEN elnökével.

A strukturális okok egyrészt a nemzetközi rendszer és a nemzetközi kapcsolatokban máig dominánsnak tekinthető államcentrikus szemléletből eredeztethetőek, aminek értelmében a külpolitika alakítása elsősorban az államok szuverén tevékenysége és az állami szereplők külpolitikai célkitűzéseik megvalósítását legfőképpen a diplomácia eszköztárának segítségével valósítják meg, törekedvén arra, hogy egységes szereplőként érvényesítsék a nemzeti érdeket. Ebből a megközelítésből pedig az következik, hogy az államok diplomáciai tevékenységét megkerülő etnikai pártok, érdekvédelmi szervezetek nem értelmezhető entitások, abban az értelemben, hogy jelenlétük és tevékenységük kívül esik a hagyományos diplomácia és államközi kapcsolatok koordináta-rendszerén.

Másrészt megállapítható, hogy térségünkben az etnikai pártok külpolitikai tevékenysége – noha hatással volt, de – nem bizonyult döntő tényezőnek az átmeneti és demokratizálódási folyamatokban, az államközi kapcsolatok alakulásában, illetve az európai integrációban. Az etnikai pártok lehetőségeik és erőforrásaik függvényében tematizálták a nemzetközi fórumok előtt a kisebbségi közösségekkel szembeni bánásmódot, a kisebbségeket érintő jogszabályok gyakorlati alkalmazásának problémáit, valamint az etnikumközi viszonyok alakulását, anélkül, hogy e problémák a nemzetközi politika napirendjén megjelentek volna. Továbbá az európai integrációval kapcsolatos elvárások sem teljesülhettek a '90-es évektől kezdődően: az európai fórumok konfliktuskezelési gyakorlata konkrét ellenőrzési mechanizmusok és szankciók hiányában túl „puhának” bizonyult, a nyugati nyomásgyakorlás, illetve az európai fórumok beavatkozása csak esetenként vezetett a kisebbségeket érintő jogszabályi változásokhoz.⁹ Következésképpen a jogszabályalkotásban és alkalmazásban ennél meghatározóbbnak bizonyultak a többségi elit érdekei és az etnikai pártokkal megkötött alkuk.

Végül az etnikai pártok jelensége a konfliktusok kialakulásának és kezelésének kérdésével is összefüggésbe hozható, ugyanis a szakirodalom egy tekintélyes része foglalkozik az etnikai pártok mobilizációjának okaival és a mobilizáció várható következményeivel.¹⁰ E vizsgálatok elsősorban a politikai rendszer és a politikai stabilitás összetevőinek, valamint a többség–kisebbség viszonyának, tágabb értelemben véve pedig a regionális biztonság feltételeinek mélyebb megértéséhez járultak hozzá: a növekvő esettanulmányok száma és a bővülő empirikus adatok pedig a belpolitika szintjén egyre inkább kidomborították – a konfliktus lehetőségével szemben – az etnopolitikai együttműködés lehetséges módozatait.

Nem meglepő, hogy több szerző rámutatott az etnikai pártok parlamenti részvételének fontosságára, amely jelentősen csökkentheti az etnikai konfliktus kialakulásának

9 Kelley, Judith G.: *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton University Press: Princeton – Oxford, 2004.

10 Salat – Székely, 2018. Az etnikai párt fogalma, i.m. 42–59 és 74–77.

lehetőségét;¹¹ a választásokon való megmérettetés, illetve a demokratikus részvétel eredményeként az etnikai pártok a demokrácia és a politikai rendszer támogatóivá válhattak.¹² Ezzel összefüggésben került a vizsgálatok középpontjába a választási mobilizáció, térségünkben pedig az etnikai pártoknak a pártrendszeren belül elfoglalt pozíciója, illetve választói sikeressége,¹³ ellenzéki, illetve kormánykoalíciós képessége,¹⁴ valamint koalíciós partnerként a kormányzati eredmények értékelése.¹⁵

Az etnikai pártok külpolitikai érdekérvényesítését ezzel szemben nem vizsgálták behatóbban, noha viszonylag jól ismert a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) külügyi tevékenysége a régió autonómiájának konszolidálásában, az RMDSZ és a felvidéki magyar politikai szervezetek által benyújtott memorandumok Románia, illetve Szlovákia ET-tagfelvételét megelőzően, valamint az EBESZ Kisebbségi Főbiztosnak az etnikumközi kapcsolatok előmozdítása érdekében végzett tevékenysége térségünkben. Noha a felsorolt esetekben fontossá vált az etnikai pártok külügyi kapcsolatépítése és fellépése, e törekvések számbavételére csak néhány kísérlet történt.¹⁶

Az etnikai pártok külpolitikájának értelmezésében elsőként azon egymással összefüggő folyamatok áttekintése nyújthat táppontokat, amelyek elősegítették az etnikai pártok külügyi tevékenységét. Ebben a tekintetben az államközi viszonyrendszer, a brubakeri értelemben vett nemzeti kisebbségek, nemzetiesítő államok és anyaállamok közötti dinamikák

-
- 11 Alionescu, Ciprian-Calin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania. *Southeast European Politics*, 2004. 5 (1). 60–75; Alonso, Sonia – Ruiz-Rufino, Rubén: Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. *European Journal of Political Research*, 2007. 46 (2). 237–67.
- 12 Ishiyama, John – Breuning, Marijke: What's in a Name? Ethnic Party Identity and Democratic Development in Post-Communist Politics. *Party Politics*, 2011. 17 (2). 2293–2341.; Stroschein, Sherrill: *Ethnic Struggle, Coexistence, and Democratization in Eastern Europe*. Cambridge University Press: Cambridge – New York, 2012.; Birnir, Johanna Kristin: *Ethnicity and Electoral Politics*. Cambridge University Press: Cambridge – New York, 2007.
- 13 Bernauer, Julian – Bochsler, Daniel: Electoral Entry and Success of Ethnic Minority Parties in Central and Eastern Europe: A Hierarchical Selection Model. *Electoral Studies*, 2011. 30 (4). 738–755.; Ishiyama, John – Stewart, Brandon: Organization and the Structure of Opportunities: Understanding the Success of Ethnic Parties in Postcommunist Europe. *Party Politics*, 2019. 27 (1). 69–80.
- 14 Gherghina, Sergiu – Jigla, George: Playing Their Cards Right: Ethnic Parties and Government Coalitions in Postcommunist Europe. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2016. 22 (2). 220–240.
- 15 Kántor Zoltán – Bárdi Nándor: Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000. *Regio*, 2000. 11 (4). 150–186.
- 16 A szakirodalomban főként a Főbiztos tevékenysége kapott kiemelt figyelmet. Lásd pl. Zellner, Wolfgang: *On the Effectiveness of the OSCE Minority Regime. Comparative Case Studies on Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on National Minorities of the OSCE, Hamburg*, 1999. A kutatás módszertanában Zellner nem tesz említést az európai fórumok, így az EBESZ Főbiztosának és az egyes államokban élő nemzeti kisebbségek és politikai szervezeteik viszonyrendszeréről, annak ellenére, hogy a hivatalos találkozók és levélváltások következtében szerves kapcsolat alakult ki a felek között, amelynek keretében a kisebbségi szervezetek képviselői részletesen beszámoltak sérelmeikről és igényeikről.

bizonyultak meghatározónak. Az anyaállamoknak a határain túl élő közösségek iránt viselt felelősség- és szerepvállalása, amely a kulturális kapcsolatok ápolásától a jogi viszony kialakítása közötti széles tartományokban értelmezhető,¹⁷ térségünkben sok esetben befolyásolta a külügyi képviselet lehetőségeit. Az anyaállamok esetenként szakmai, anyagi vagy más jellegű (akár diplomáciai) támogatást nyújthatnak az etnikai pártok külügyi fellépéseikhez, felvállalhatják a kisebbségi ügyek nemzetközi megjelenítését, illetve napirenden tartását.

Ezzel szemben a nemzetiesítő állam kisebbségpolitikája több módon tompíthatja az etnikai pártok által megfogalmazott követelések sikerét: egyrészt a belpolitika szintjén olyan kisebbségi rezsimit alakít ki, amely elősegíti, támogatja a kisebbségek intézményes részvételét és a törvényhozással olyan jogszabályokat fogadtat el, amelyek megfelelnek ugyan az európai standardoknak, azonban végrehajtása sokkal inkább a politikai viszonyok és a többség–kisebbség közötti alkuk függvénye. Másrészt a kisebbségi rezsim jellege a nemzetközi közösség számára is jelzésértékű, az államok a külpolitika szintjén komoly erőforrásokat fordíthatnak kisebbségpolitikai megvalósítások megjelenítésére és elfogadtatására.¹⁸

A kisebbségi sérelmek külügyi megjelenítésében továbbá a transznacionális politika érdemel figyelmet, amely a nem állami szereplők (nemzetközi szervezetek, vállalatok, pártok, NGO-k, társadalmi hálózatok stb.) államhatárokon átnyúló tevékenységét helyezte a figyelem középpontjába és a '70-es évektől kezdődően meghatározó kutatási programmá vált a nemzetközi kapcsolatokban.¹⁹ A transznacionális politika új értelmezési keretbe helyezte a nem állami szereplők koalícióépítését is: ebből kiindulva megállapítható, hogy a kisebbségi szervezetek és etnikai pártok államhatárokat átlépő külügyi tevékenysége transznacionális viszonyt jelent, amelynek legfőbb célja a külügyi kapcsolatépítés, a sérelmek nemzetközi megjelenítése a sikeresebb belföldi érdekérvényesítés érdekében.²⁰

A kisebbségi jogok nemzetköziesítése is pozitívan befolyásolta a külügyi érdekérvényesítést a '90-es évektől kezdődően. A fogalom egyrészt azt jelentette, hogy megnövekedett

17 Szabó Tamás: *Magyar–román államközi viszony és az RMDSZ kapcsolatrendszere a rendszerváltástól a könnyített honosítási eljárás bevezetéséig*. PhD-dolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem, 2020. 184–188.

18 Románia például a '90-es évektől kezdődően komoly sikereket könyvelhetett el kisebbségpolitikájának külügyi reprezentációjában, amelyet az európai intézmények – az integráció során és azt követően is – több alkalommal méltattak.

19 Nye, Joseph S. – Keohane, Robert O. (szerk.): *Transnational Relations and World Politics. International Organization*, 1971. 25 (3). 329–758.; Risse, Thomas: *Transnational Actors and World Politics*. In: Carlsnaes, Walter – Risse-Kappen, Thomas – Simmons, Beth A. (eds.): *Handbook of international relations*. SAGE: Los Angeles, 2013. 426–452.

20 Az RMDSZ transznacionális szereplőként is értelmezhető, abból a felismerésből kiindulva, hogy megalakulását követően a román állam határait átlépve több állami és nem állami szereplővel alakított ki intézményes kapcsolatokat, mi több megfelelt a transznacionális szereplőkkel szemben támasztott kritériumoknak is. Szabó Tamás: *Az RMDSZ külpolitikájának intézményesülése. Magyar Kisebbség*, 2015. 20 (1–2 [75–76]). 117–146, itt 124–125.

a nemzetközi közösség érdeklődése a kisebbségek, kisebbségi jogok iránt, másrészt az európai fórumok (ET, EBESZ, EU) különböző nyilatkozatai konkrét normák és számon kérhető, ellenőrző mechanizmusok keretében intézményesültek.²¹ A formálódó európai kisebbségvédelmi rezsimit ugyan számos bíráló érte éppen azért, mert kritikus pillanatokban nem tudott hatékonyan fellépni a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, de esetenként hatással volt a kisebbségek számára kedvezőbb jogi szabályozás elfogadásában.

A külpolitikai fellépések szempontjából fontos fejleménynek bizonyult annak az európai színtérnek a bővülése, ahol a kisebbségek megjeleníthették sérelmeiket: azáltal, hogy a térség államai az Európa Tanács tagjaivá váltak, a kisebbségi közösségek, képviselőik révén megfogalmazhatták sajátos elvárásait, követeléseiket. E küzdőtér az EBESZ Kisebbségi Főbiztos intézményének a létrehozásával tovább bővült, ugyanis hivatalos látogatásai alkalmával a kisebbségi szervezetek képviselőivel is tárgyalt, ez pedig lényegesen árnyalta a kisebbségek léhelyzetére vonatkozó többségi (kormányzati) álláspontokat.²²

Az európai integráció kiszélesítette a kisebbségi jogkövetelések színterét. A csatlakozást megelőzően a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elvi szinten ugyan megjelent a csatlakozási feltételek között,²³ amely hivatkozási pontnak bizonyult a kisebbségek számára, azonban nem tartalmazott konkrét, számonkérhető kisebbségvédelmi elvárásokat.²⁴ A csatlakozást követően azonban az EU különböző intézményeiben – főként az EP-ben – a kisebbségi jelenlét új lehetőségeket teremtett a KKE-i államokban élő kisebbségek számára.²⁵ A megválasztott képviselők a szakbizottságokban kifejtett munkájukkal, a megírt jelentésekkel, befolyásolhatják az EP és az uniós döntéshozatal folyamatát, felszólalásukkal ráirányíthatják a figyelmet a kisebbségi problémákra, mi több kezdeményezéseikhez, a sikeresebb érdekérvényesítés érdekében partnereket, szövetségeseket kereshetnek.

21 Kymlicka, Will: National Minorities in Postcommunist Europe: The Role of International Norms and European Integration. In: Barany, Zoltan – Moser, Robert G. (eds.): *Ethnic Politics after Communism*. Cornell University Press: Ithaca – London, 2004. 191–198.

22 Kemp, Walter A. (ed.): *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden – Boston, 2001.

23 European Council in Copenhagen: *Conclusions of the Presidency (21-22 June 1993)*. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu>; letöltés ideje: 2021. 05. 29.

24 Galbreath és McEvoy amellet érvél, hogy a kisebbségi jogokra vonatkozó EU-kondicionalitást nem kisebbségvédelmi vagy a kisebbségek szerepvállalásának erősítésére irányuló erőfeszítések, hanem főként a kisebbségi jogok biztonságiasítása (*securitization*) indokolta. Galbreath, David – McEvoy, Joanne: *European Organizations and Minority Rights in Europe: On Transforming the Securitization Dynamic*. *Security Dialogue*, 2012. 43 (3). 267–284.

25 Spirova, Maria: European Integration and Minority Politics: Ethnic Parties at the EP Elections. *East European Politics*, 2012. 28 (1). 76–92.; Waterbury, Myra A.: Nemzeti kisebbségek és etnikumon belüli koordináció az Európai Parlamentben: Közép- és kelet-európai esetek. *Magyar Kisebbség*, 2016. 21 (3–4 [82–83]). 135–163.

Az etnikai pártok külpolitikájának keretezése szempontjából – a felvázolt folyamatok mellett – lényeges összegezni a kisebbségi közösségek államhatárokat átlépő tevékenységére és érdekérvényesítésére fókuszáló elemzéseket. A nemzetközi kapcsolatok és a regionális tudományok szakirodalmában már a '90-es évektől kezdődően egyre nagyobb figyelem irányult az állam alatti közigazgatási egységek és a nem állami/kormányzati intézmények nemzetközi tevékenységére. A jelenség, melyet a kutatók a proto- vagy paradiplomácia fogalmával írtak le, a régiók, városok, állam nélküli nemzetek, etnikai csoportok és egyéb szereplők külpolitikai tevékenységét e szereplők érdekeit és stratégiáit kívánta értelmezni.²⁶ A későbbi vizsgálatok főként a szövetségi államok, tartományok és régiók határon átnyúló kapcsolataira fókuszáltak,²⁷ és kevésbé a kisebbségi közösségek, esetleg etnikai pártok külpolitikájának megragadására: esetükben a kérdés csupán a biztonságpolitikai diskurzusok szintjén tematizálódott.²⁸

A kisebbségi közösségek külügyi tevékenységének értelmezésére Martin Klatt tett kísérletet, aki a németországi dán és dániai német kisebbség határon átnyúló tevékenységét, a megbékélésben játszott szerepét elemezve, tanulmányában a protodiplomácia hagyományos szereplőinek bővítését javasolta.²⁹ A szerző a kisebbségekre mint másodlagos külpolitikai cselekvőkre tekintett (*secondary foreign policy agents*), figyelembe véve (1) a kisebbségek nemzetközi tevékenységének sokrétűségét, (2) az anyaország–nemzeti kisebbségek viszonyát, illetve (3) a történelmi tényeket, miszerint a kisebbségek már az első világháborút követően lobbitevékenységet fejtettek ki az Európai Nemzetiségi Kongresszus, majd az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEV/FUEN) keretében.³⁰

Az etnikai pártok külpolitikájának, külügyi érdekérvényesítésében végül fontosnak bizonyult Myra Waterbury munkássága, aki mind a jelenség megragadásában, mind pedig a szereplők stratégiáiban új szempontokra hívta fel a figyelmet. A kisebbségi közösségek és a kisebbségi pártok sérelmeinek és igényeinek nemzetközi szinten történő megjelenítésére a szerző az externalizáció stratégiáját vezette be a szakirodalomba, amely „a külső szereplők tervszerű bevonását jelenti a kisebbségi jogi követelések hazai előmozdításába.”³¹ A szerző

26 Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge: London – New York, 1999.

27 Kuznetsov, Alexander: *Theory and Practice of Paradiplomacy*. Routledge: London – New York, 2014.

28 Uo. 77–78.

29 A német–dán viszonyban érdemes említést tenni arról, hogy a dán kisebbség helyzetének rendezésére azt követően kerülhetett sor, hogy Dánia sikerrel tematizálta a kisebbségi kérdés rendezését a NATO párizsi értekezletén, amelyen az NSZK tagságáról is döntés született. A felek ezt követően, 1955 tavaszán fogadták el a Bonn–Koppenhágai nyilatkozatot. Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen: Modell für den Umgang mit Minderheiten? *Bundeszentrale für Politische Bildung*, 2020. március 27. Letöltés helye: www.bpb.de; letöltés ideje: 2022. 03. 20.

30 Klatt, Martin: Minorities as Secondary Foreign Policy Agents in Peace-Building and Reconciliation? The Case of Denmark and Germany. *Regional & Federal Studies*, 2017. 27 (3). 239–259.

31 Waterbury, Myra A.: Barátok felsőbb körökben? A magyar kisebbségi jogi követelések externalizációja. *Pro Minoritate*, 2018 (4). 17–50, itt: 18.

értelmezésében az externalizáció ugyan összefügg a kisebbségi jogok nemzetköziesítésével, de sokkal inkább azt vizsgálja, hogy *„hogyan navigálnak a kisebbségi szereplők és szövetségeik és hogyan használják ki egyre nagyobb hozzájárulásukat a külső politikai, jogi és intézményi terekhez.”*³² A belpolitikai küzdelmek „externalizálásának” ennek alapján két dimenziója van: a jelenség egyrészt az érdekvényesítési stratégiákra és a megfogalmazott igényekre, másrészt arra a küzdőtérré vonatkozik, ahol e követeléseket megjelenítik és sikerrel képviselhetik.

Waterbury a Kárpát-medencében élő magyar kisebbség példáján szemléltette, hogy a ’70-es évek végétől és a nyolcvanas évek elejétől hogyan externalizálódtak a kisebbségi követelések, Magyarország milyen szerepet vállalt e törekvések támogatásában, illetve milyen hatást gyakorolt a jogkövetelések megjelenítésére az európai intézményekhez való csatlakozás. A tanulmány fontos érdeme az externalizáció stratégiájának kritikai értékelése, amelyben rámutat egyrészt az integráció és az EU-s tagság keretei közötti követelések megjelenítésének korlátaira, másrészt azokra a potenciális veszélyekre, amelyek a magyar nemzetpolitika térnyeréséből következnek.³³

A szakirodalom alapján megállapítható, hogy az utóbbi évtizedekben számos olyan kísérlet történt a nem állami szereplőknek, kisebbségeknek és egyéb érdekcsoportoknak az államhatárokat átlépő – sokrétű – tevékenységének megragadására, és azon stratégiák elemzésére, amelynek segítségével sikeresen érvényesíthetik érdekeiket. Mindezek alapján az etnikai pártok külpolitikájával összefüggő jelenség a következőképpen határozható meg:

Az etnikai pártoknak az államhatárokat átívelő érdekvényesítő tevékenységét jelenti abból a célkitűzésből vezérelve, hogy megjelenítsék és tematizálják külügyi kapcsolataikban azon kisebbségi igényeket és követeléseket, amelyek érvényesítésére a belpolitika szintjén korlátozottak a lehetőségei és olyan szövetségesek támogatását szerezzék meg (anyaállam, nagyhatalmak, regionális és nemzetközi szervezetek, nem-kormányzati szervezetek), amelyek közreműködésével nyomást gyakorolhatnak a nemzetiesítő államra és eséllyel léphetnek fel a kisebbségek jogérvényesítése érdekében.

Az etnikai pártok külpolitikai érdekvényesítésének dinamikája

Ahhoz, hogy az etnikai pártok külpolitikai tevékenységét, érdekvényesítési lehetőségeit értelmezzem, egyrészt a transznacionális érdekképviseleti hálózatok működésére, másrészt a nemzetközi normák intézményesülésére és belső jogrendbe való átültetésének

32 Uo.

33 Uo. 43–49.

folyamatára támaszkodtam abból a megfontolásból, mivel a folyamat számos hasonlóságot mutat az etnikai pártok külügyi koalícióépítésével és a kisebbségi érdekek külügyi megjelenítésével.

A szakirodalomban a Keck–Sikkink szerzőpáros a '90-es évek végén tett kísérletet a nemzetközi kapcsolatokban egyre jelentősebb szerepet betöltő transznacionális érdekképviseleti hálózatok működésének elemzésére.³⁴ Keck–Sikkink szerint e hálózatok leginkább akkor jönnek létre, amikor a kormány és a belpolitikai szereplő(k) közötti csatornák nem működnek vagy nem bizonyulnak hatékonyak a konfliktus megoldása szempontjából, így a központi kormányzat által elkövetett jogsértések ellen az egyének, csoportok és politikai szereplők nem léphetnek fel politikai és jogi eszközökkel, következésképp nemzetközi kapcsolataikra támaszkodva fogalmazhatják meg sérelmeiket. Ekkor érvényesül a bumeránghatás, mert a szereplők megkerülik az állami hatóságokat és közvetlen módon, nemzetközi szövetségeseket keresnek érdekeik érvényesítésére, hogy kívülről nyomást gyakoroljanak az adott államra.³⁵

A bumeránghatás jelenségét továbbgondolva Risse és Sikkink egy újabb vizsgálat során az emberi jogok intézményesülését és az ebben érdekelt szereplők stratégiáit elemezve, kidolgozták a spirálmodellt és a normák elfogadásának, illetve belsővé tételének öt szakaszát különítették el.³⁶ A modellben megjelenő szereplők – belpolitika szintjén az ellenzék, pártok, NGO-k és a transznacionális hálózatok – rendkívül szövevényes utat járnak be a belpolitikai résztvevők elnyomásától és a nemzetközi normák tagadásától az állami intézmények szabálykövető magatartásáig, amelynek során a belső ellenzék számtalan alkalommal kérheti a transznacionális közreműködők támogatását (bumeránghatás), abban a reményben, hogy a nemzetközi nyomás eredményeként az államok változtatnak magatartásukon.³⁷ Noha a modell számos bírálatot kapott, a szerzőpáros fontos felismerése az államok instrumentális alkalmazkodása (nemzetközi szerződések ratifikálása a normák elfogadása nélkül), a normák preskriptív státusza (normára való hivatkozás, anélkül, hogy tiszteletben tartanák), illetve a normák tényleges intézményesülése közötti különbségtétel.³⁸ Ez mind segíthet megérteni azon államok stratégiáit, amelyek vonakodtak elfogadni

34 A szerzők értelmezésében a transznacionális érdekképviseleti hálózatok magukba foglalják azokat a nemzetközi szinten tevékenykedő szervezeteket, akiket azonos értékek és közös diskurzus jellemez, és jelentős információhalmaz birtokában vannak. Keck, Margaret E. – Sikkink, Kathryn: *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press: New York, 1998. 2.

35 Uo. 10–11.

36 Risse, Thomas – Sikkink, Kathryn: *The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction*. In: Risse-Kappen, Thomas – Ropp, Steve C. – Sikkink, Kathryn (eds.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999. 1–38.

37 Szabó, 2020. Magyar–román államközi viszony, i.m. 83–84.

38 Risse – Sikkink, 1999. *The Socialization of International Human Rights Norms*, i.m. 22–33.

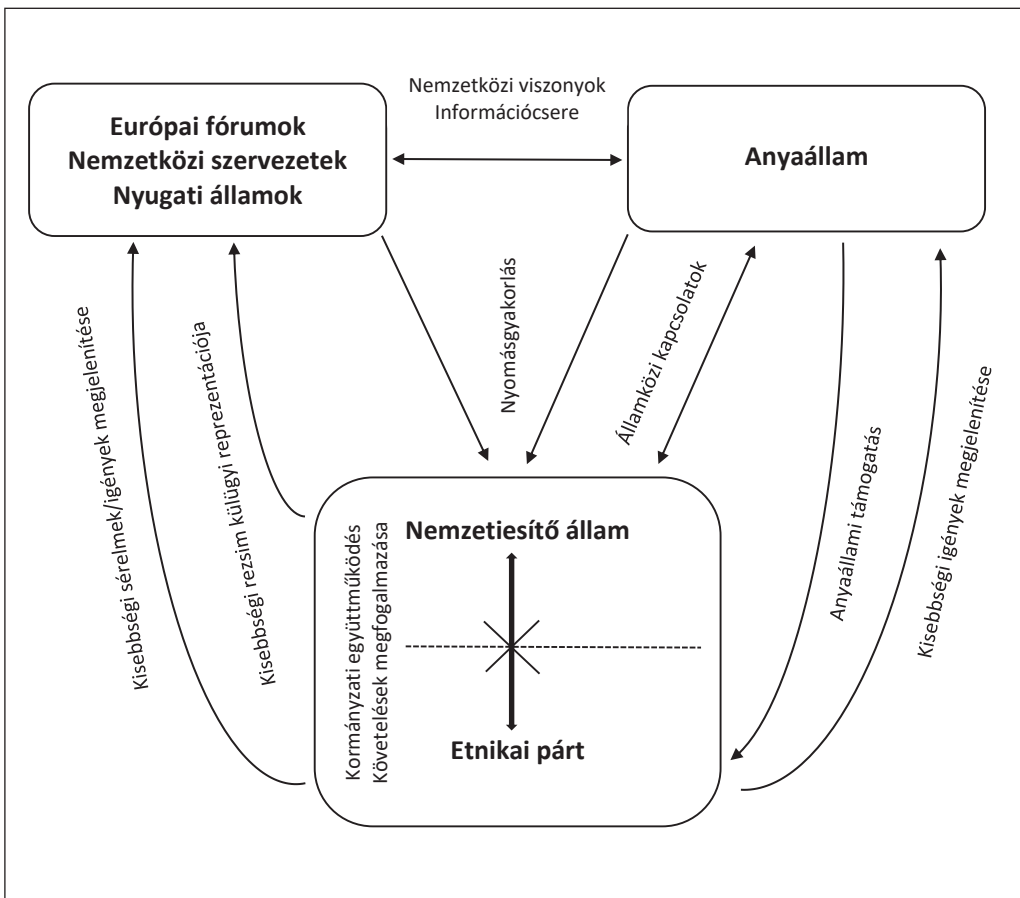
az emberi és kisebbségi jogokat, vagy e jogok gyakorlati érvényesülését akadályozzák a belpolitika szintjén.

A spirálmodell és a bumeránghatásként ismertetett jelenség több ponton hozzásegít az etnikai pártok külpolitikájának modellezéséhez, mindenekelőtt a külügyi érdekérvényesítésben részt vevő szereplők azonosításában, a szereplők legfontosabb funkcióinak (szerepeinek) feltárásában. A modell kiindulópontját a nemzetiesítő állam és egy nemzeti kisebbség képviselőjét ellátó etnikai párt viszonya képezi – hasonlóan a bumeránghatáshál ismertetett jelenségnél –, amikor a felek közötti nincs vagy korlátozott az intézményes kapcsolat, mi több, a politikai rendszeren belül az etnikai párt pozíciója marginális, és nem jöhet létre olyan együttműködés kialakításának a lehetősége (kormányzati integráció), amely a kisebbség valós igényeire és követeléseire megoldásokat adna. A belpolitika szintjén következésképpen beszűkülnek a lehetőségek, ugyanis kérdésessé válnak a további ellenzéki csoportokkal való együttműködés lehetőségei is. Ebből a helyzetből való kiutat a kisebbségi sérelmek és igények nemzetközi szintű megjelenítése és a külföldi koalícióépítés jelentheti, egyrészt az anyaállam, másrészt a nemzetközi közösség és a transznacionális hálózatok irányába.

A külügyi kapcsolatépítésben meghatározó az anyaállam támogatása, ugyanis ő rendelkezhet azokkal a forrásokkal (pénzügyi támogatás), kapcsolati tőkével (diplomáciai csatornák), technikai segítségnyújtással (találkozók megszervezése, közvetítés), amelyek elengedhetetlen elemei azon törekvéseknek, hogy a kisebbségek képviselői a megfogalmazott követeléseknek nemzetközi szinten is hangot adhassanak. Másrészt az anyaállam az államközi kapcsolatok szintjén tárgyalásokat kezdeményezhet és konkrét javaslatokat tehet a problémák rendezése érdekében. Végül, nemzetközi szinten az anyaállam befolyását latba vetve – kellő tájékozódás és információ birtokában – ráirányíthatja a figyelmet a kisebbségi követelésekre, jogsértésekre, a nemzetközi és regionális szervezetek napirendjére tűzheti e problémák megvitatását, szorgalmazva ezen intézmények és befolyásosabb államok fellépését, implicit módon azt kérve, hogy a kisebbségek védelme érdekében gyakoroljanak nyomást az érintett államra.

Az anyaállam erre irányuló kezdeményezéseit az érintett (nemzetiesítő) állam sem szemléli tétlenül: stratégiája arra irányul, hogy a belpolitika szintjén olyan kisebbségi rezsimet alakítson ki, megteremtve ezáltal az etnikai pártszerveződés lehetőségét is, amely kijelöli az kisebbségi érdekérvényesítés kereteit és korlátait egyaránt. A külpolitika és az államközi kapcsolatok szintjén pedig arra törekszik, hogy megjelenítse a nemzeti kisebbségek védelme érdekében elfogadott intézményi és jogszabályi megoldások pozitív vonatkozásait, ezáltal is csökkentve a nemzetközi közvélemény irányából megfogalmazódó kritikákat.

A külső szereplők, mindenekelőtt az európai fórumok, nyugati államok és nemzetközi szervezetek leginkább a viták békés rendezésében érdekeltek, normaalkotóként jelennek meg, közvetítenek a felek között és a rendelkezésükre álló eszközökkel, pl. a tagsági feltételrendszer megjelölésével esetenként – mint azt az integrációt megelőző időszakban láthattuk –, nyomást gyakorolhatnak az érintett államra annak érdekében, hogy javítson a kisebbségek helyzetét befolyásoló jogi kereteken és intézményi berendezkedésen.



1. ábra: Az etnikai pártok külpolitikai érdekérvényesítésének modellje

Forrás: saját szerkesztés Keck–Sikkink: *Activists beyond Borders*, i.m. 1998. 21. és Risse–Sikkink: *The Socialization of International Human Rights Norms*, i.m. 1999. 19–20. modellek felhasználásával.

Az RMDSZ külpolitikája

Az etnikai pártok nemzetközi szakirodalmában megjelenő kutatási témákhoz hasonlóan az elmúlt három évtizedben az RMDSZ romániai politikai mezőben elfoglalt pozíciójáról, választási sikerességéről, érdekérvényesítési gyakorlatáról, a szövetséget ért kihívásokról több kutatás és mértékadó elemzés született. Néhány kivételtől eltekintve azonban megállapítható, hogy az RMDSZ külpolitikája, külügyi érdekérvényesítésének eredményei és külkapcsolatainak elemzése nem szerepelt kiemelt kutatási témaként az erdélyi magyar tudományosságban. A szövetségről szóló elemzésekben a nemzetközi viszonyok, az európai küzdőtér, illetve a nyugati államok befolyása sokkal inkább bonyolult összefüggésként és valamilyen külső körülményként, kontextusként értelmeződött, amely ugyan befolyásolta az RMDSZ mozgásterét, de nem az érdekérvényesítés egy további terepeként jelent meg, ahol a szövetség megfogalmazná igényeit és nemzetköziesítené az erdélyi magyarság sérelmeit.

Ennek ellenére több publikáció fellelhető, amely a külpolitikai tevékenység valamely aspektusát érintette. Az elemzések egyrészt kitérnek a külügyi kapcsolatok rendszerezésére és a külpolitikai tevékenység szervezeten belüli intézményesülésére (döntéshozatalban részt vevő szereplők köre, stratégiák).³⁹ Másrészt, a témához kapcsolódó irodalom jelentős része azokat az ügyeket elemzi, amelyekben az RMDSZ érdekérvényesítő munkája és fellépése tetten érhető, így pl. az RMDSZ memoranduma Románia ET-felvételéről,⁴⁰ a jelentős államközi vitákat kiváltó magyar–román alapszerződés tárgyalásainak körülményeiről és a dokumentum aláírásáról,⁴¹ az EBESZ kisebbségi főbiztosának romániai tevékenységéről,⁴² a szövetség képviselőinek washingtoni látogatásairól,⁴³ valamint a Minority SafePack ki-

39 Bíró Anna-Mária: The international relations of the DAHR 1989–1996. *Berghof Occasional Paper*, 1996, no. 5.; Szabó, 2015. Az RMDSZ külpolitikájának intézményesülése, i.m.

40 Bakk Miklós: Az RMDSZ memorandumáról. Három szempont. *A Hét*, 1994. (23). 3.

41 Szabó Tamás: Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszere az alapszerződés aláírásának időszakában (1992–1996). *Külügyi Szemle*, 2014. 13 (4). 77–108.; Szabó Tamás: A magyar–román alapszerződés parlamenti vitája. Összehasonlító elemzés. *Többlét*, 2015. (7). 96–135.; Szabó Tamás: A magyar–román alapszerződés megkötése és az RMDSZ szerepe. In: Vizi Balázs (szerk.): *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekben*. L Harmattan Kiadó: Budapest, 2021. 102–125.

42 Horváth, István: *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania*. CORE Working Paper 8, 2002.; Fürst, Heiko: *Reconstructing Political Order: The High Commissioner on National Minorities in Transylvania*. *Southeast European Politics*, 2003. 4 (2–3). 122–140.; Zellner, Wolfgang: Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013. 2 (3). 25–62.

43 *Az RMDSZ-delegáció washingtoni látogatásának jelentősége*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2015. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2021. 06. 15.

sebbségvédelmi polgári kezdeményezésről.⁴⁴ Külön tematikus csoportba sorolhatók azok az elemzések, amelyek az RMDSZ mozgáspályáját, kül- és belpolitikai pozícióját meghatározó folyamatokat vizsgálták (NATO- és EU-integráció),⁴⁵ valamint az érdekérvényesítés különböző formáira, ezek eredményeire fókuszáltak az európai intézményekben, így az Európa Tanácsban⁴⁶ és az Európai Parlamentben.⁴⁷

Mindazonáltal az RMDSZ külpolitikai teljesítményéről két fontos megállapítás vissza-köszön a szakirodalomból: egyrészt a szövetség legnagyobb külpolitikai sikerét Románia ET-tagsága kapcsán benyújtott memoranduma képezte, amelyben az RMDSZ több pontban bírálta Románia jogrendjét és kisebbségpolitikáját;⁴⁸ másrészt a magyar–román alapszerződés aláírása és az RMDSZ kormányzati integrációja fontos stratégiaváltást eredményezett. Ennek következményeként a külpolitikai érdekérvényesítés háttérbe szorult, és az RMDSZ fokozatosan lemondott arról, hogy a kisebbségi problémákat nemzetközi szinten megjelenítse.⁴⁹

Az elemzés második részében az RMDSZ külpolitikáját vizsgálom és arra keresem a választ, hogy az érdekérvényesítés egymástól jól elhatárolható időszakában (külpolitikai érdekérvényesítés; puha külpolitikai képviselő; európaizált külpolitika) a szövetség (1) hol és milyen intézmények támogatásával jeleníthette meg az erdélyi magyarság problémáit; (2) a külpolitikai fellépéseknek milyen beazonosítható eredményei lettek; és (3) milyen bel- és külpolitikai folyamatok vezettek az RMDSZ külpolitikájában bekövetkező stratégiaváltás(ok)hoz.

-
- 44 Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017 (nyár). 3–21.
- 45 Bakk Miklós – Horváth Andor – Salat Levente: Az RMDSZ 2003-ban – Útkeresés integrációs határpontokon. In: Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004)*. Gondolat – MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet: Budapest, 2004. 148–165.
- 46 „Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1735 (2006) sz. ajánlás – A nemzet fogalma” (Frunda-jelentés). In Szarka László és mtsai (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat: Budapest, 2007. 337–342.
- 47 Waterbury, 2016. Nemzeti kisebbségek és etnikumon belüli koordináció, i.m.; Keszler Erika: Romániai magyar érdekképviselő az Európai Parlamentben az EP-képviselők felszólalásainak tükrében. *Magyar Kisebbség*, 2011. 16 (3–4 [61–62]). 283–305.
- 48 Toró Tibor – Salat Levente – Székely István Gergő: A Romániai Magyar Demokrata Szövetség érdekképviselői gyakorlata. In: Fedinec Csilla – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában 1989–2014*. Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet – MTA BTK Történettudományi Intézet – Gondolat Kiadó, 2018. 202–237, itt: 216.; Kiss Tamás – Barna Gergő – Székely István Gergő: A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása. *Magyar Kisebbség*, 2013. 18 (2 [68]). 7–40, itt: 26.
- 49 Kiss Tamás – Toró Tibor – Székely István Gergő: Erdélyi magyarok: kisebbség, politikai közösség vagy diaszpóra? In: Bárdi Nándor – Éger György (szerk.): *Magyarok Romániában, 1990–2015: tanulmányok az erdélyi magyarságról*. Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan: Budapest, 2017. 277–340, itt: 306.; Salat Levente: Az RMDSZ 25 éve – a célok tükrében. *Magyar Kisebbség*, 2015. (1–2 [75–76]). 9–29, itt: 19.