

# nemzetközi kitekintés•

Sáfi Csaba

## A HATÁRON TÚLI OROSZOKKAL KAPCSOLATOS POLITIKA INTÉZMÉNYI HÁTTERÉNEK KIALAKULÁSA

*A Szovjetunió szétesését követően mintegy 25 millió etnikai orosz és még ennél is több oroszajkú lakos maradt a szovjet utódállamokban, vagyis az Oroszországi Föderáció határain kívül, és ezáltal létrejött Európa legnagyobb nemzeti/nyelvi kisebbségi közössége. Ez a hatalmas népességszám, amely az utódállamok közötti migráció és a népességfogyás következtében mára lecsökkent, magától értetődően feltételezte, hogy az orosz (kül)politika is figyelmet fordít rá. Mivel az orosz külpolitikai mozgástér egyik legfontosabb területe a posztszovjet térség, így a határon túli oroszok/oroszajkúak is a külpolitika részévé váltak. A velük való törődés, foglalkozás komplex megközelítést igényel. Vagyis a határon túli oroszokkal/oroszajkúakkal kapcsolatos politika kialakítása - hasonlóan más nagy határon túli nemzetrésszel rendelkező államokhoz - nemcsak a jogszabályi, de az intézményi háttér megteremtését is feltételezi. Intézményi háttér nélkül ugyanis a kérdéskört szabályozó jogszabályok megvalósítása, betartatása, ahogy a nemzetközi jog számos esete is mutatja, erősen kétségessé válik.*

• • • • •

### A KEZDETEK

A posztszovjet térségbe került orosz/oroszajkú lakossággal kialakítandó intézményi kapcsolatok már nem sokkal az utódállamok megalakulását követően létrejöttek. Az 1990-es évek ezen időszakában ebben az orosz diplomáciai képviselők játszották a vezető szerepet. Ami a belföldi, azaz oroszországi intézményi hálózatkiépítést illeti, az előkészületek már az 1990-es évek elején elkezdődtek. Létrehoztak egy tárcaközi munkacsoportot, amelynek fő felada-

ta a „közel-külföldre” vagyis a volt szovjet tagköztársaságokba került oroszországi honfitársak támogatási problémájának az áttekintése volt.<sup>1</sup>

A határon túli oroszokkal/oroszajkúakkal kapcsolatos politika kiforratlanságát mutatja, hogy már 1994-ben fölmerült egy olyan központi államigazgatási szerv létrehozása, amelynek fő feladata a határon túlra került oroszországi honfitársakkal kapcsolatos politika koordinálása és végrehajtása lett volna. A kérdéssel foglalkozó orosz diplomaták és szakértők több alkalommal is az egykori Határon Túli Magyarok Hivatalát hozták föl követendő példaként. Helyette 1994 augusztusában létrejött egy, a határon túli oroszországi honfitársakkal foglalkozó kormánybizottság,<sup>2</sup> amelyet decemberben egy újabb rendelettel megerősítettek, illetve 1997-ben módosítottak.<sup>3</sup>

A kormánybizottság felállításával létrejött struktúra gyakorlatilag a mai napig megmaradt. Legfontosabb feladatait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- A szövetségi és a helyi végrehajtó szervek munkájának koordinálása.
- A szövetségi végrehajtó szervek tevékenységének az ellenőrzése, beleértve a kiutalt pénzeszközök fölhasználását is.
- Az Elnöki Rendeletben megfogalmazott intézkedések végrehajtásának a biztosítása.

A kormánybizottság ülésein áttekintik a támogatási igényeket, a határon túl élő oroszországi honfitársak támogatásával kapcsolatos intézkedési programról szóló kormányrendelet végrehajtását, az utódállamokban működő orosz diplomáciai képviselők tevékenységét, illetve meghatározzák az egyes programok és tervek megvalósításának célszerűségét. A feladatok nagy számához és a támogatandók széles köréhez viszonyítva a kormánybizottság rendelkezésére álló pénzeszközök ugyanakkor szerénynek mondhatók. Még 2005-ben is mindössze 300 millió rubel költségvetéssel rendelkezett. Igaz, ez az összeg már mintegy húsz százalékkal magasabb az előző évi, 2004-es forrásoknál.<sup>4</sup>

Az Állami Duma 1996-ban határozatban hozta létre a Honfitársak Tanácsa szakértői-tanácsadói testületét, melynek tagjai között a határon túli oroszországi honfitársak szervezeteinek delegáltjai is megtalálhatók. Feladatai közé többek között az utódállamok orosz/oroszajkú lakossága tevékenységének a koordinálása, gazdasági, jogi és társadalmi helyzetük elemzése, programtervek kidolgozása és rendezvények lebonyolítása tartozik.

1 OsznovnienapravlenijyagoszudarsztvennojpolityikiRosszjizskojFederaciiivotnosenyiszootyecsesztvennyikov, Tatjana POLOSZKOVA: *Diaszpori v sziszteme mezdunarodnih szvjazej* (Moszkva: Naucsnaja Knyiga 1998) 123-136

2 Polozsenyije o Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom, utverzgyennoje Posztanavlenijem Pravitelstvva Rosszjizskoj Federacii ot 11 gyejabrja 1994 goda No 1369

3 Posztanavlenijem Pravitelstvva Rosszjizskoj Federacii ot 11 gyejabrja 1994 goda No 1369 "Ob utverzgyenyii o Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom" (sz izmenenyijami ot 16 mar-ta 1997 goda)

4 Szooobszenyije dljapecsati „O zasedanyii Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikovza rubezsom ot 15 fevralja 2005, <http://www.mid.ru/bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/7b3ca17aae44832fc3256fb6003139ac!OpenDocument>

## TÁRSADALMI SZERVEZETEK

Néhány év alatt az orosz döntéshozókban is tudatosult, hogy a hivatalos állami struktúra mellé a társadalmi szervezetek, illetve egyéb pénzeszközök bekapcsolására is szükség van. Ezen célok megvalósítása érdekében elnöki rendelettel jött létre a határon túli honfitársak támogatására szolgáló Rosszjijanye alapítvány.

A politikában széles körben elterjedt gyakorlat, hogy ha valamilyen probléma megoldása valóban nem áll komolyan érdekében senkinek, akkor létrehozhatnak egy bizottságot. A végrehajtó hatalom részéről a határon túli oroszok/oroszajkúak helyzetének konszolidálása érdekében tett lépések is hasonlítanak erre a politikai szemléletre. Ugyanakkor a külföldön élő oroszországi honfitársakkal kapcsolatos állami politika főbb irányairól szóló elnöki rendelet megszületése után röviddel már több mint százötven oroszországi társadalmi szervezet, alapítvány jött létre a határon túli orosz honfitársak támogatására. Természetesen ezen szervezetek és alapítványok többségét nem általános, minden területre kiterjedő támogatás céljából hozták létre, hanem csak egy-egy részterületet ölelnek föl (az anyaországba történő visszatelepülés, orosz tannyelvű iskolák támogatása, stb.) vagy egy-egy földrajzi régióra, országra koncentrálnak csupán (Közép-Ázsia, Krím, stb). Vannak azonban olyan szervezetek, amelyek tevékenysége széleskörűen fogja át a problémakört. A legismertebb szervezetek a FÁK országok Intézete (Insztitut sztran SZNG), az Orosz Közöségek Kongresszusa (Kongressz Russzkih Obscsin), az Oroszországi Honfitársak Gyűlése (Asszambleja Rosszjizskih Szootyecsesztvennyikov), Rogyina (Asszociácija Rogyina), a Jurij Dolgorúki Alapítvány (Moszkovszkij Fond podgyerzski szootyecstvennyikov imenyi Jurija Dolgorúkiego). De nemcsak Oroszországban jöttek létre különböző szervezetek, hanem a posztsovjettérségben is számtalan, többségében orosz/oroszajkú egyesület alakult meg.

## POZITÍV CÉLKITŰZÉS VS. NEGATÍV MEGVALÓSÍTÁS

Ugyanakkor hiába jött létre számtalan oroszországi és határon túli szervezet az utódállamokban oroszországi honfitársak támogatására, hiába jött létre egy a kereteket többé-kevésbé meghatározó jogi háttér, ha a működési mechanizmusok megteremtésével, valamint a problémakör komplex megközelítésével a döntéshozók továbbra is adósok maradtak. Egyszerre figyelhető meg a szervezetek párhuzamos tevékenysége és a konkrét feladatok végrehajtásának más szervekretörténi áthárításának a szándéka. A 2000-es évekre egyre jobban kivehetővé vált a törés a meghirdetett állami politika és annak gyakorlati megvalósítása között, a belső jogszabályok közötti ellentmondás, a költségvetési források szűkössége és a nemzetközi jogi szabályozás elégtelen volta.

A határon túli oroszok/oroszajkúak támogatását az oroszországi végrehajtó hatalom folyamatos átszervezései is negatívan befolyásolták. A Szövetségi Migrációs Hivatal 2005-ig több átszervezést élt meg: a teljes megszűnéstől az önálló hivatalig minden stádiumon keresztülment.<sup>5</sup> Rész-

5 Oficialnij szajt Federalnoj migracionnoj szluzsbi (<http://www.fms.gov.ru/about/history/details/38013/5/>)

ben hasonló átszervezéseken ment keresztül a Határon Túli Oroszországi Honfitársak Ügyei-vel foglalkozó Kormánybizottság is, melynek titkársága számtalan minisztériumhoz tartozott azelőtt, hogy a külügyminisztériumhoz került volna. Nem egy minisztérium, így például a FÁK-ügyekkel foglalkozó, azóta megszűnt, illetve beolvadt tevékenysége más minisztériumokéba. Ezek az átszervezések természetesen az apparátus tagjait is érintették. A munkatársak és a vezetők folyamatos cserélődése ugyancsak negatív hatással volt a meghirdetett célok elérésére és megvalósítására. A kormánybizottságot korábban miniszterelnök-helyettesek vezették, míg a külügyminisztérium felügyelete alá történő átkerülés után a külügyminiszter irányítja.

A határon túli oroszok/orszájkúak támogatását egyéb, technikai jellegű problémák is nehezítették. Az állami költségvetés elfogadásának a csúszása az 1990-es években a már meghirdetett projektek, programok elhalasztását eredményezte. Az oroszországi bürokratikus huzavona a határon túli oroszokban/orszájkúakban olyan érzéseket keltett, hogy az orosz politikai elitnek csak politikai céljai demonstrálása érdekében van rájuk szüksége. Ez az anyaországban való csalódottság elsősorban az 1990-es évekre volt jellemző. A jecini érában a posztszovjet térség államaiban élő orosz/orszájkú lakosság problémakörének megoldására Oroszország részéről nem születtek megfelelő lépések, intézkedések, a kérdéskörrel gyakorlati értelemben nem foglalkoztak. Oroszország került a témát az utódállamokkal folytatott tárgyalásokon, megbeszéléseken.<sup>6</sup>

A határon túli orosz honfitársak helyzete országonként/régiónként nagymértékű eltérést mutat. Ezért a problémakör rendezése kétoldalú, illetve a csak néhány országot magába foglaló megállapodások keretében hatékonyabb lehet, mint a FÁK államok mindegyikére kiterjedő multilaterális keretek között. A felső szintű bilaterális találkozókon azonban a kérdéskör már nem szerepelt a fő tárgyalási témák között. A kialakult helyzet orosz részről történő túlzottan is visszafogott egykori kezelését jól mutatja, hogy az első állami vezető, aki valamely szovjet utódállamban tett látogatása során találkozott a helyi orosz/orszájkú közösség képviselőivel, Putyin volt. Az ezt megelőző időszakban egyetlen ilyen jellegű találkozó sem jött létre. Egyfajta félelem alakult ki a korábbi orosz vezetőkben azzal a váddal szemben, hogy az ilyen lépések nem demokratikusak és csak további nehézségeket állítanak Oroszországnak az egyes szovjet utódállamokkal való kapcsolatrendszerében. A putyini politikai vezetés ez irányú aktivitása az orosz sajtónak is feltűnt.<sup>7</sup>

## PUTYINI AKTIVIZÁLÓDÁS

Az ezredforduló, legalábbis retorikai értelemben mindenképpen, mérföldkőnek tekinthető. A 2000-es moszkvai FÁK csúcstalálkozón fejezte ki Putyin először nyíltan az utódállamokban élő orosz honfitársakkal kapcsolatos anyaországi álláspontot, mely szerint minden FÁK

6 Natalja AJRAPETROVA: Problémi szootyestvennyikov bez politizacii. *Nyezaviszimaja gazeta*, 2000.11.23 ([http://www.ng.ru/cis/2000-11-23/5\\_nopolitics.html](http://www.ng.ru/cis/2000-11-23/5_nopolitics.html))

7 Natalja AJRAPETROVA: Sztranam SZNG szledujet ozsidaty szjurprizov ot Rosszii. *Beszprecedentnaja politicseskaja aktivnoszty Kremlja i ego rukovodszta zasztavljajet nasih szoszedej szcsitatyszja sz Moszkvoj vszerjzno Nyezaviszimaja gazeta* 25 janvarja 2000. g. ([http://www.ng.ru/cis/2000-01-25/5\\_surprise.html](http://www.ng.ru/cis/2000-01-25/5_surprise.html))

államokban élő orosz anyanyelvűnek, aki Oroszországban akar élni, ezt jogában áll megtenni, mindazoknak viszont, akik továbbra is lakóhelyükön akarnak maradni, a polgári-demokratikus jogok mindegyikét élvezniük kell.<sup>8</sup>

Gyakorlati értelemben ez a fordulat egyben a kormánybizottság átszervezését is jelentette. 2000-ben új személyi összetételű testület jött létre miniszterelnök-helyettesi vezetéssel. Ezzel párhuzamosan a rendelkezésre bocsátott pénzügyi források bővülése is megfigyelhető. A 2000-ben felhasználható 50 milliárd rubel 2001-re 90 milliárdra bővült, amely azonban továbbra is aprópénznek tekinthető. A szűkös állami forrásokat azonban a magánszféra továbbra sem támogatta a tőle elvárt mértékben.<sup>9</sup> A költségvetési források folyamatos emelkedésének eredményeként 2002-ben 105 milliárd, 2003-ban 210 milliárd, 2004-ben 250 milliárd és 2005-ben 300 milliárd rubel feletti összeggel gazdálkodhatott a kormánybizottság. Ezzel párhuzamosan a kormánybizottság tevékenysége is megújult kissé.

A határon túli orosz honfitársakkal kapcsolatos politikában a fordulat első jelentős és látványos megnyilvánulása a 2001. november 11-én és 12-én Moszkvában megrendezésre került Honfitársak Kongresszusa volt, amelyre közel félszáz országból mintegy hatszáz küldött érkezett. Az eseményt 2006-tól átnevezték Honfitársak Egyetemes Kongresszusára (*Vszemirnij Kongressz Szootyecsesztvennyikov*). Habár ez volt az Oroszországból elszármazottak első valódi kongresszusa, az eseménynek már voltak előzményei. Az első hasonló rendezvényt még a Szovjetunió fennállása idején, 1991 augusztusában hívták össze. A folytatást az augusztusi puccs és a szovjet állam ezt követő gyors felbomlása hiúsította meg. A következő próbálkozás 1995-ben volt, amikor az Állami Duma tett arra kísérletet, hogy egyfajta egyesítési szándékból összehívja a határon túli orosz honfitársak szervezeteinek vezetőit. Az ún. „oroszkérdés” átpolitizáltsága azonban, amely különösen az utódállamok részéről volt jelentős, eleve megghiúsította a rendezvény sikerességét.<sup>10</sup>

A 2001-es kongresszus idején már más szelek fújtak. Oroszország, ha lassan is, de kezdte visszaszerezni a posztszovjet térségben korábban elvesztett befolyásának egy részét. Ráadásul az orosz belpolitikai helyzet is lassan konszolidálódott. Az orosz politikai elit egyre inkább kezdte felismerni a posztszovjet térségben élő oroszok/orszájkúak adta potenciált. Ezen kívül az utódállamok államisága is egyre szilárdabb alapokon állt, egyre kevésbé kérdőjeleződött meg szuverenitásuk. Ez is közrejátszott abban, hogy ugyan elsősorban gazdasági értelemben továbbra is ötödik hadoszlopként tekintettek az ott élő orosz/orszájkú népesítésre, de már egyre kevésbé látták őket önállóságukat megkérdőjelező erőként. Ebben természetesen közrejátszott egyrészt, hogy az orosz/orszájkú lakosság létszámában és ará-

8 Konsztantyin ZATULIN (szerk.): *Rol isztyitov grazsdanszkogo obszestva v formirovanii szovremennoj diaszporalnoj polityiki Rosszijoszkoj Federacii* (Moszkva: Isztyitov diaszporii i integracii (Isztyitov sztran SZNG) 2011) 102.,

Putyin podcserkivaet vazsnyeysuju rol otnosenij Rosszii szo sztranami SZNG, *Prezidentszkij vesztnyik* (GIUR), 26 janvarja 2000. G.

9 Viktorija SZOKOLOVA: *Migracionnij rezerv. Pravityelsztvo nye znaet, scsto gyelaty sz russzkimi „inosztrancami”*, ([http://www.killerclan.ru/art/Migracionny\\_rezerv\\_pravitelstvo\\_ne.html](http://www.killerclan.ru/art/Migracionny_rezerv_pravitelstvo_ne.html))

10 Konsztantyin ZATULIN (szerk.): *V Pomosz rosszijoszkomu szootyecsesztvennyiku za rubezsom*, (Moszkva: Isztyitov diaszporii i integracii (Isztyitov sztran SZNG) 2007) 411.

nyaiban minden FÁK utódállamban vesztett súlyából. Másrészt viszont szerepet játszott ebben az is, hogy utódállamokat vezető elitek, a hatalom birtokosai elsősorban gazdaságilag és biztonságpolitikailag újraértékelték az oroszországi kapcsolatok jelentőségét. Oroszország pedig ezzel párhuzamosan fölismerte azt, hogy az utódállamok orosz/ oroszajkú lakossága integrációs erő lehet a posztsovjet térség államai közötti együttműködésben. Legalábbis elméleti szinten, mert, ha megnézzük a Független Államok Közösségét, mint szervezetet, akkor ez az integráció a legkevésbé sem sorolható a sikeres kísérletek közé.

A kongresszus politikai és szimbolikus jelentőségét külön emelte, hogy azon az orosz elnök is felszólalt. Beszédében kiemelte Oroszország és az oroszországi honfitársak közötti kapcsolatok, együttműködés fontosságát. Az elnök beszédében nemcsak a kulturális és humanitárius, a gazdasági és szociális kapcsolatokat említette, de kitért a migrációs folyamatokra is. Sőt, a korábbi határon túli oroszokkal/ oroszajkúakkal kapcsolatos politika bírálata sem maradt el. A Kormánybizottság addigi működését gyakorlatilag eredménytelennek minősítette. Nem zárta ki annak a lehetőségét sem, hogy a határon túl élő orosz honfitársakkal egy önálló közigazgatási hivatal foglalkozzon. A kérdéskörrel foglalkozó önálló hivatal létrehozása mellett érvelt korábban Luzskov moszkvai főpolgármester is.<sup>11</sup> Az elképzelésekből azonban Putyin elnökségének első két periódusa alatt nem valósult meg semmi.

Néhány hónappal a kongresszuson elhangzott beszéde után Putyin ismételt kiállt a hatékonyabb érdekképviselet mellett. 2002 nyarán külön szemrehányást tett az utódállamokban működő orosz diplomáciai képviseletek ügyintézését illetően, amelyet közömbösséggel, formalizmussal és túlzott bürokráciával jellemezett.<sup>12</sup>

## AD HOC JELLEGŰ INTÉZMÉNYI POLITIKA

A Putyin által több alkalommal is beharangozott önálló állami intézmény létrehozásának a napirendről történt lekerülése véleményem szerint összefüggésben lehetett a politikai elitnek a kérdéskörrel kapcsolatos határozatlanságával. Helyette, mintegy pótcselekvésként, az elnöki adminisztráció keretében, a külpolitikai kérdésekkel foglalkozó igazgatóság alárendeltségében létrejött a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó részleg. Feladata mintegy megismétlése a korábbi intézményi feladatkörökben és jogszabályokban megfogalmazottaknak. Ugyanakkor újdonság, hogy a problémakört a nyelvi jogok és az orosz nyelv helyzetének a stabilitásán keresztül szemléli. A legfontosabb célkitűzésként az orosz nyelv helyzetének a konszolidálását és az orosznyelvű társadalmi közeg megőrzését és fenntartását jelölte meg.<sup>13</sup>

A kérdéskör kezelésének ad hoc jellegét mutatja, hogy 2002 áprilisában a kormánybizottsággal kapcsolatos elnöki rendelet úgy fogalmazott, hogy ugyan a programokra, pro-

jektek előkészítésére és megvalósítására a központi költségvetés fog fedezetet nyújtani<sup>14</sup>, de mindez, valamint a bizottság elnöksége szervezetileg a külügyminisztérium alá kerül át. De ugyancsak egy évet kellett várni a kormánybizottság új személyi összetételére vonatkozó kormányhatározatra is.<sup>15</sup> Azt követően, hogy a bizottság szervezetileg átkerült a külügyminisztérium felügyelete alá, újabb évek kellett eltelnie ahhoz, hogy a külügyminisztériumban létrehozzanak egy első miniszter-helyettesi posztot a határon túli oroszországi honfitársak és a külföldre irányuló kulturális politika felügyeletére. Ez volt az első alkalom, hogy az orosz külügyek történetében ilyen magas posztot nő töltsön be, Elenonóra Mitrofanova személyében,<sup>16</sup> aki 2004-óta egyben a külföldön működő orosz központok (Roszarubezscentr) vezetője is. Az intézményt szervezetileg a külügyminisztérium felügyeli.

Habár, a határon túli oroszországi honfitársakkal kapcsolatos politika irányítása a külügyminisztérium felügyelete alá került, a terület minisztériumon belüli hányattatása tovább folytatódott. 2003-2004 folyamán rövid ideig önálló hivatalként működött (Upravlenije po robotam sz szootyecsesztvennyikami), ezt követően a kérdéskört a külügyminisztériumon belül az általános humanitárius együttműködés keretében kezelték, és csak 2005 októberében hozták létre az oroszországi honfitársakkal foglalkozó főosztályt (Departament po rabotye sz szootyecsesztvennyikami).

Amikor a határon túli oroszokkal/ oroszajkúakkal kapcsolatos politika eddigi sikertelenségéről van szó, nem szabad megfeledkezni az oroszországi intézményi rendszerről sem. A kérdéssel foglalkozó kormánybizottság<sup>17</sup> 1994-es létrehozása óta játszik vezető szerepet az utódállamokban élő oroszországi honfitársakkal kapcsolatos feladatokban. Az eddigi elért eredmények azonban nézetem szerint azt bizonyítják, hogy a kormánybizottság már nem tudja betölteni azt a feladatot, amelyre létrehozták. A kezdeti időszakban valóban eredményeket ért el abban, hogy képes volt az érdekelt feleket egy struktúrába tömöríteni, de ez a fajta tevékenység a 2000-es évek közepére igen csak meghaladottá vált. Álláspontom szerint az ilyen típusú kormánybizottsági struktúra olyan ügyek vitelére alkalmas, amelyek megoldása elsősorban rövidtávon lehetséges. Ennek megfelelően olyan bonyolult és szerteágazó terület esetén, mint az utódállamokban élő oroszországi honfitársak helyzetének kezelése, egy állandó, akár önálló, akár valamely szakminisztérium, elsősorban a külügyminisztérium, illetve az elnöki adminisztráció vagy a miniszterelnökség alárendeltségében működő államigazgatási hivatal keretében sikeresebben megvalósítható. Nem véletlen, hogy a kérdéskörrel foglalkozó orosz szakértők a 2004-ben sajnálatos módon megszűnt Határon Túli Magyarok Hivatalát, vagy egy ahhoz nagyon hasonló struktúrát követendő példának tartották a maguk számára is. Az ilyen intézményi felállással ugyanis nagymértékben csökkenthető a külön-

11 KOCSETKOV: Ot podgyerzski k szotrudnyicsesztvu, *Prava Cseloveka* 2001 No 3, 5

12 Vladiszlav BOROVIJOV: V Rezkaja nota v vsztuplenii Prezidenta na vsztrecse sz poszlami RF: Vlagyimir Putyin upreknul nasih diplomatov v szlaboj zascsite intyereszov rosszizskih grazsdan i otyecsesztvennogo biznesza, *Rosszizskaja gazeta*, 13 július 2002 g. ([http://www.rg.ru/Anons/arc\\_2002/0713/hit.shtml](http://www.rg.ru/Anons/arc_2002/0713/hit.shtml))

13 V Kremle szozdan otgyel po rabotye sz szootyecsztvennyikami ([http://lenta.ru/\[russia/2002/07/22/department/\]](http://lenta.ru/[russia/2002/07/22/department/]))

14 Pravila iszpolzovanyija szredsztv federalnogo bjudzseta, vigyeljemih na realizaciju meroprijatyij po podgyerzse szootyecsztvennyikov, prozsvajuscshih za rubezsom, utverzsgyennije Posztanovlenijem Pravityelsztva Rosszizskoj Federacii ot 22 maja 2002 goda No 330

15 Szosztav pravityelsztvennoj komisszii po gyelam szootyecsztvennyikov za rubezsom, Utverzsgyeny Raszporjazsenijem Pravityelsztva Rosszizskoj Federacii ot 10 július 2002 g. No 771-r

16 [http://www.mid.ru/\[bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3cc3256e130032cf92!OpenDocument\]](http://www.mid.ru/[bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3cc3256e130032cf92!OpenDocument])

17 Pravityelsztvennaja komisszija po gyelam szootyecsztvennyikov – PKDSZR

böző szakminisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek eltérő, egymás érdekeit gyakran gyengítő tevékenysége. A struktúra további előnye, hogy a végrehajtás, a felelősség és a számonkérés is áttekinthetőbb. Az elért eredmények és az elszünetelt kudarcok is szemmel láthatóbbak. Ezen kívül a munka hatékonyságát nagymértékben növeli az a szakemberi garnitúra, amely kizárólag ezzel a témával és az ehhez kapcsolódó kérdéskörökkel foglalkozik. További előny, hogy az önálló intézményi fölállásnál egyszerre jelenik meg a téma elméleti és a gyakorlati vetülete is. Fontos megemlíteni még, hogy ez a fajta struktúra képes lehet arra, hogy koordináló szerepet töltsön be a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó nagyszámú szervezet között, akik között egyszerre vannak jelen a kormányzati, a regionális, a nem kormányzati (NGO), illetve a határon túli szervezetek. Az, hogy mind szövetségi, mind alacsonyabb szinten hasonló struktúrák alakultak ki, magába foglalja annak a veszélyét, hogy párhuzamosan, egymás mellett futnak a programok. Ebből kifolyólag előfordul, hogy nagyon hasonló programok mind központi, mind regionális szinten megvalósításra kerülnek. A legtöbb párhuzamos program és rendezvény a kormánybizottság és a moszkvai önkormányzat között figyelhető meg.

A kérdéskör minisztériumon belüli „marginális szerepét” mutatja, hogy a felállítás szerint a kormánybizottság titkársága ugyan a külügyminisztérium keretében működik, de ennek munkáját mindössze egy a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó főosztály segíti. Igaz, a minisztérium fennhatósága alá tartoznak a külföldi orosz tájékoztatási és kulturális központok (Roszzarubezscentr), amelyek a szintén részt vesznek a határon túli oroszok/orszájkúák támogatási programjaiban. Nézetem szerint ebben a kormánybizottság- külügyminisztérium struktúrában is van egy potenciális ellentmondás. Mivel a külpolitika végrehajtásának a koordinálása a külügyminisztérium feladata,<sup>18</sup> a határon túli orosz honfitársakkal kapcsolatos tevékenység koordinálása pedig a kormánybizottságé,<sup>19</sup> a kettő között még akkor is lehetnek súrlódások, ha a kormánybizottság elnöke a külügyminiszter és az elnökhelyettesek is a külügyminisztérium miniszterhelyettesei vagy államtitkárai. Az irányítás további bonyolultságát jelzi, hogy az elnöki adminisztráció keretében is létrehoztak egy, a külföldi országokkal történő regionális és kulturális kapcsolatokkal foglalkozó igazgatóságot.<sup>20</sup> Természetesen jogosan merülhetne föl a kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy problémát, egy adott helyzetet a kormánybizottság és az elnöki adminisztráció különbözőképpen ítél meg. A jelenlegi orosz hatalmi berendezkedésből kiindulva a kérdés természetesen csak elméleti síkon értelmezhető.

18 Ukaz Prezidenta No 375 ot 12 marta 1996 g O koordinirujuscsej roli MID RF v provegenii egyinnoj vnyesnyepoliticseszkov linnyii RF

19 Polozsenyije o Pravitel'stvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom utverzsgyeno Posztanovlenijem Pravitel'stva RF ot 11 dekabrja 1994 goda No 1369 ([http://www.mid.ru/\[bdomp/ns-dgpch.nsf/1f19f2b74cd6969ac3257249003e53ae/b3e8a5763d064b64c325768900266323!OpenDocument\]](http://www.mid.ru/[bdomp/ns-dgpch.nsf/1f19f2b74cd6969ac3257249003e53ae/b3e8a5763d064b64c325768900266323!OpenDocument]))

20 Upravlenyije po mezsregionalnim i kulturnim szvjazam sz zarubezsnyimi sztranami ([http://archive.kremlin.ru/\[articles/svyasi.shtml\]](http://archive.kremlin.ru/[articles/svyasi.shtml]))

## ÖSSZEGZÉS

Az a tény, hogy a határon túli oroszokkal/orszájkúakkal kapcsolatos politikának külpolitikai és belpolitikai vetületei is vannak, további érveket ad ahhoz, hogy a végrehajtásért és a koordinációért ne egy kormánybizottság, hanem egy önálló intézmény, esetleg egy önálló államtitkárság legyen a felelős. A határon túli oroszok/orszájkúák az orosz kül- és belpolitika számára komoly, de eddig nem kellően kihasznált erőforrásnak tekinthetők. Az utódállamokban élő oroszok/orszájkúák szellemi és gazdasági erőforrása Oroszország számára olyan természetes adottságnak tekinthető, amely sikeresen használható a kétoldalú gazdasági, politikai, társadalmi és egyéb kapcsolatok fejlesztésében. Másrésztől, mint humán erőforrás-tartalék is fontos szerepet játszhat abban, hogy ellensúlyozza a csökkenő népesség okozta negatív kihívásokat, többek között a nemzetpolitikában, a gazdaságban és népesség regionális eloszlásában. De a hatékonyabb és eredményesebb politika megvalósításához nemcsak a szervezeti struktúra megváltoztatása szükséges, hanem a határon túli oroszok/orszájkúák szervezeteivel való együttműködés újraértékelése, új alapokra történő helyezése is, melyben a szövetségi szerveken kívül fontos szerepet kell kapniuk a régióknak, az NGO-knak, a vállalati szektornak és civil szerveződéseknek is.